Report of the
Advisory Council
on Adjustment

ADJUSTING TO WIN

Government of Canada
Advisory Council on Adjustment
270 Albert Street, 3rd floor
Ottawa, Ontario
K1A 0H5
(613) 954-2848

Gouvernement du Canada
Conseil consultatif sur l'adaptation
270, rue Albert, 3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5
(613) 954-2848

March 28, 1989

The Honourable Harvie Andre
Minister of Industry, Science and Technology

The Honourable Barbara J. McDougall
Minister of Employment and Immigration

The Honourable John C. Crosbie
Minister of International Trade

Dear Ministers,

The members of the Advisory Council on Adjustment appointed by Order in Council the fourteenth day of January, 1988, PC 1988-35, to assist the government in ensuring that Canadians take full advantage of the new opportunities arising from the Canada-United States Free Trade Agreement, are pleased to submit to you their Report and Recommendations.

A. Jean de Grandpré
Chairman

Jalynn H. Bennett
Member

Gordon E.M. Cummings
Member

James A. McCambly
Member

Norman E. Wagner
Member

Canada

Adjusting to Win

REPORT OF THE ADVISORY COUNCIL
ON ADJUSTMENT

March 1989

Copyright © Minister of Supply and Services Canada 1989
Catalogue no. C2-116 / 1989
ISBN O-662-56593-2
Printed and bound in Canada

This publication is distributed on behalf of the
Advisory Council on Adjustment by:

Industry, Science and Technology Canada
Business Centre
235 Queen Street
OTTAWA, Ontario
K1A 0H5
Tel: (613) 995-5771

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
N° de catalogue C2-116 / 1989
ISSN O-662-56593-2
Imprimé au Canada

Cet ouvrage est distribué au nom du
Conseil consultatif sur l'adaptation par :

Industrie, Sciences et Technologie Canada
Centre des entreprises
235, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5
tél: (613) 995-5771

Contents

Report In Brief and Recommendations *xiii*

Mandate *xxxv*

Preface *xxxvii*

PART 1 CANADA TODAY *1*

Chapter 1 The Country *3*

Chapter 2 A Vibrant Society *5*

Labour Market Dynamics *5*
Firm Dynamics *6*

Chapter 3 Canada's Adjustment Record *9*

Trade Liberalization *9*
The Auto Pact *10*
Exchange Rates *11*
Energy Crisis and Recessions *11*
Trading Arrangements *12*
Some Lessons from Adjustment Policies Abroad *12*
Looking Forward *13*

Chapter 4 Policy Implications of the Global Trading Environment *15*

PART 2 PEOPLE ISSUES *17*

Introduction *19*

Chapter 5 The Challenges Ahead *22*

The "Baby Bust" *22*
Technological Change *24*
Shift in Employment Structure *25*

Chapter 6 Education: The Prerequisite *28*

Chapter 7 Training: The Key to Success *34*

Chapter 8 A Skills Strategy *36*

FTA-Specific Measures versus Measures to Adapt to Ongoing Change *37*
The Thrust of a Skills Strategy *38*
The "Trampoline" versus the "Safety Net" *45*
A General Framework *47*

Chapter 9 Specific Employment Issues in an Age of Globalization *53*

Advance Notice of Layoff *54*
Severance Pay *57*
Wage Earner Protection *59*
Community-Based "One Window" Re-employment Services *60*
Community Adjustment *62*
Older Workers *63*

PART 3 CORPORATE ISSUES *67*

Introduction *69*

Chapter 10 Technological Innovation *71*

Research and Development *72*
Technology Transfer *82*

Federal Government Support for Technological Innovation *82*
Human Resource Aspects of Technological Innovation *84*

Chapter 11 Taxation and Financing *89*

Comparability and Consistency of Taxation *89*
Sales Tax *94*
Access to Financing *95*

Chapter 12 Interprovincial Barriers *98*

Government Purchases *98*
Standards and Regulations *100*
Interprovincial Mobility of Labour *101*

Chapter 13 Outward Orientation *103*

The Challenges *103*
Export Promotion *105*
Key to Exporting *107*

PART 4 SPECIFIC INDUSTRY ISSUES *109*

Introduction *111*

Chapter 14 Agri-Food *113*

Poultry *116*
Dairy *118*
Fruits and Vegetables *120*
Wheat *123*

Chapter 15 Wine Industry *125*

CONCLUSION ADJUSTING TO WIN *129*

Appendices *133*

A Members of the Advisory Council on Adjustment *135*
B Order in Council Respecting the Advisory Council on Adjustment *137*
C List of Participants in the Work of the Council *140*
D Principal Federal Government Adjustment Programs *146*
E Adjustment Experience in Other Free Trade Areas and Policies in Selected Countries *157*
Adjustment Experience in Other Free Trade Areas *157*
Adjustment Policies in Other Industrialized Countries *160*
F Staff of the Advisory Council on Adjustment *171*

Figures

1.1 Labour Force Flows, Monthly Averages, 1987 *6*

1.2 Canadian Chemical Industry Changes in Labour Force, 1978-83 *7*

1.3 Exit and Entry of Businesses in Canada, 1978-85 *8*

2.1 Labour Force, Canada, 1961, 1966, 1971, 1974, 1986, 1988, 2001 *23*

2.2 Skill Requirements *24*

2.3 Estimated Percentage Increase in the Use of Selected Technologies, 1985-90 *25*

2.4 Estimated Percentage of Workers Using Selected Technologies, 1990 *26*

2.5 Shift in Employment Structure by Industrial Sector, 1946-2000 *27*

2.6 Functional Illiteracy Rate, 1987 *29*

2.7 Unemployment Rates by Educational Attainment, Canada, 1975-88 *30*

2.8 Natural Science and Engineering Bachelor's Degree and Advanced Degrees *31*

2.9 Public Expenditures for Education as a Percentage of the Gross National Product, Canada and 15 Other Developed Countries, Average of 1965, 1970, 1975, 1980, and 1985 *32*

2.10 Canadian Work Force Priorities, 1988 *34*

2.11 Estimated Unemployment Insurance Benefits, 1988 *48*

2.12 Canadian Jobs Strategy, Budget, 1988-89 *50*

3.1 Total R&D Expenditures as a Percentage of Gross Domestic Product in 11 OECD Economies, 1986 or Latest Year *73*

3.2 Industrial R&D as a Percentage of Domestic Product of Industry, by Country, 1973-83 *74*

3.3 R&D Expenditures as a Percentage of Sales for Some R&D Intensive Industries, Canada and the United States, 1985 *76*

3.4 R&D Expenditure as a Percentage of Domestic Product of Industry, 1983 *77*

3.5 Canada's Exports and Imports by Region, 1988 *104*

3.6 Canada's Exports and Imports by Commodity, 1988 *105*

4.1 Fruits and Vegetables Grown in Canada, Percentage Going to Processing, 1987 *121*

Tables

2.1 Government Employment Promotion and Income Maintenance Expenditures as a Percentage of Total Labour Market Expenditure, 1987 *46*

2.2 Labour Market Expenditures as a Percentage of Gross Domestic Product, 1987 *47*

3.1 Direct R&D Expenditures in 11 OECD Economies, 1986 or Latest Year *73*

3.2 Sources of R&D Funds and Performing Sectors, Canada, 1986 *75*

3.3 R&D Expenditures as a Percentage of Sales for Some R&D-Intensive Industries in Canada, 1979 *78*

3.4 R&D Defence and Civil Expenditure as a Percentage of Gross Domestic Product, 1985 *79*

3.5 R&D Personnel per Thousand Labour Force, 1983 *85*

3.6 Industrial R&D Expenditures and Federal Government Financial Support, Canada and the United States, 1986 *92*

4.1 Effect of a Two-Price System for Chicken and Turkey on Growers, Further Processors, and Others *119*

Report in Brief and Recommendations

Adjusting to Win
REPORT IN BRIEF

Mandate and Members of the Council

The Advisory Council on Adjustment was created by the federal government to examine the possibilities for Canadians to gain maximum advantage from the Canada–U.S. Trade Agreement (commonly known as the Free Trade Agreement or FTA), to identify specific adjustment issues arising from the Agreement, and to recommend changes in programs designed to facilitate adjustment.

The chairman of the Council is A. Jean de Grandpré (Montreal), chairman of the board of BCE Inc. Members of the Council, drawn from various regions and economic sectors of Canada, are: Jalynn Bennett (Toronto), vice-president, corporate development, of The Manufacturers Life Insurance Company; Gordon Cummings (Halifax), president and chief executive officer of National Sea Products Ltd; James McCambly (Ottawa), president of the Canadian Federation of Labour; and Norman Wagner (Calgary), chairman of the board of Alberta Natural Gas Company Ltd and immediate past-president of the University of Calgary.

The Council was asked to solicit input from relevant sources across Canada. To ensure adequate representation from all sectors, invitations to make submissions were extended to trade unions, associations, provinces, territories, and the Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs), which were established to advise the federal government on trade matters and to work closely with the Free Trade Negotiator. In total, over 160 representations were received by the Council.

In general, the views presented to the Council were positive and confident regarding Canada's ability to adjust to new competitive conditions. However, many submissions also pointed to the need for changes in attitudes, policies, and programs in both the private and public sectors.

The Council's Report

The report of the Council comprises four parts. The first part, "Canada Today," reviews the main features, strengths, and weaknesses of the Canadian economy. Particular reference is made to Canada's relatively successful adjustment to changing economic conditions to the present

day. The challenges ahead, however, will require, on an urgent basis, a change in attitude on the part of all Canadians.

The second part, "People Issues," examines the implications of current demographic and technological changes on labour market requirements, and focuses on education and retraining as the keys to a successful future. Chapters on a strategy for constantly upgrading the skills of the work force and sharing the challenges of adjustment between labour and management form the core of the report.

The third part, "Corporate Issues," discusses the importance of technological innovation, appropriate taxation, access to financing, removal of interprovincial barriers, and export development efforts as essential elements of successful adjustment to the new trading environment.

The fourth part, "Specific Industry Issues," makes recommendations regarding the particular adjustment problems of industries producing and using poultry, dairy, fruits and vegetables, and wheat products, as well as the Canadian wine industry.

The Central Issue

The Council began its work with a strong sense of urgency, recognizing the importance of identifying and recommending ways and means for Canadians to react promptly and creatively to the challenges presented by the FTA.

The Council has chosen to view the FTA in the context of a global process that is affecting the entire industrialized world. Increasingly, international trade is drawing industrial nations together, creating an interlocking global economy that goes beyond national boundaries. In this new economic world, current information and technology are crucial. So too is access to large markets. The process now underway in Western Europe will create by 1992 a single continental market considerably more integrated than the one being created in North America by the FTA. Another large, regional economic block centred on Japan is now taking shape in Southeast Asia. Viewed in this global context, Canada's adjustment to the FTA is just part - though a significant part - of a larger adaptation that must be made to changes in the world-wide economic environment. Even if the FTA did not exist, Canada would still face the need to adapt to an emerging world in which technological innovation and an increasingly well trained and well educated work force are the keys to survival and success.

The Council focused its attention on both the "upside" opportunities and on possible "downside" developments arising out of the new trading environment. It is urgent, in the opinion of the Council, that all Canadians act immediately since the extent to which they take advantage of the "upside" will determine the extent of the "downside."

In recent years, Canada has lost annually over 100,000 businesses but at the same time 130,000 new ones were created. With some changes in basic attitudes, this economic resilience can be substantially increased, enabling Canada to respond quickly and effectively to the challenges of the new trading environment.

The potential to direct specific assistance to individuals adversely affected by the FTA was exhaustively explored. A fundamental obstacle in this regard is the problem of distinguishing between the effects of the FTA and those of the larger, global economic environment. It is virtually impossible, in the Council's view, to clearly and conclusively attribute any particular economic event – such as a plant closure – solely to the effects of the FTA. Depending on the circumstances, the same event might also be attributed to global economic changes, to technological obsolescence, or simply to poor management, among other things. Moreover, because the FTA will have many subtle and complex economic effects, virtually any job loss – whatever its actual causes – might arguably qualify for FTA adjustment assistance. Since anyone who might qualify for such assistance would undoubtedly seek it, any agency dispensing adjustment assistance would be obliged to consider the merits of virtually every job loss occurring anywhere in Canada.

If arbitrary rules were used to determine by "rough justice" which job losses qualified for FTA adjustment assistance, the result would be substantial unfairness to individuals. Two classes of workers would be created, those whose job losses would qualify them for special assistance, and those who would be left on their own.

Once these difficulties were recognized, the Council concluded that it could not recommend an adjustment assistance program aimed specifically at job losses caused by the FTA. Any such approach would be both unworkable and unfair, and would lead to discrimination which the Council considers totally unacceptable in Canadian society. Therefore, instead of attempting to identify specific causes of job dislocation, the central thrust of the Council's recommendations is to promote the swift re-integration into the work force of all workers displaced by economic change of any kind.

A Trampoline versus a Safety Net

Recommendations regarding the continuing education and training of Canadians, which constitute the core of the report, are aimed at promoting employment and are characterized as a "trampoline." This term is contrasted with the term "safety net," traditionally applied to programs aimed at income maintenance, such as unemployment insurance. Rather than simply mitigating the adverse impacts of more intensive economic competition, the Council's "trampoline" recommendations seek to stimulate initiatives, accelerate competitive adjustments, and enhance the ability of both employers and employees to meet new challenges and successfully seize the new opportunities presented by the FTA.

The "trampoline" approach seeks to prepare Canadian workers to prosper in a world of increasing technological change and international competition, in which Canada must use its access to the larger North American market to achieve greater economies of scale and higher productivity. And for those less able to take advantage of the increased opportunities, the safety net must remain in place.

Education and Training

The Council identifies improvements in basic education and training, as well as lifelong re-education and retraining, as among the most critical steps Canada must take to enhance its international competitiveness.

A key issue in this regard concerns attitudes. Many of the Council's recommendations involve changes in the fundamental approaches of corporations, labour unions, governments, and institutions to education and training programs and systems. More cooperation and coordination are necessary to improve the educational attainment of younger Canadians, to make education and training programs more responsive to current and future economic needs, and to make continuing education and retraining more accessible to older workers.

In recent years, the traditional distinction between education and training has become blurred and, increasingly, so has the distinction between education received before entering the labour force and subsequent adult education. These changes reflect the fact that the pace of economic change has made it a certainty rather than just a possibility that workers will have to learn new skills during the course of their working lives. In many fields, lifelong continuing education and training is becoming a necessity. Canada's education systems must adapt quickly to this new reality, and make continuing education and retraining routinely available to all who need them.

A basic recommendation of the Council in this area is that first ministers, on an urgent basis, establish a vehicle to review Canadian education / training systems to make them more responsive to the demands of economic change. The review should involve participation by business and labour, and might take the form of a federal-provincial royal commission.

The Council believes that substantially improving Canada's "training culture" will enhance the employment prospects of Canadians and reduce unemployment. This will ultimately reduce demands on unemployment insurance funds, which will, in turn, liberate more funds for further training.

A key issue identified by the Council is the matter of maintaining a "level playing field" between companies that invest heavily in employee training (some already spend well over one per cent of annual labour cost on such programs) and those that rely on raiding the trained staff of their competitors. The costs of work force training must be shared equitably to avoid giving a competitive advantage to those who shirk their training responsibilities.

As an incentive to stimulate private sector training, the Council recommends that the government establish a tax liability that would be offset by a firm's expenditures for training, up to the full amount of the tax. Taxes levied from firms failing to match the liability would be added to government funding for training programs developed in close collaboration with industry.

The Council views the primary role of government as that of a catalyst for change and a facilitator of private initiatives. Government should, in

general, seek to stimulate private sector activity. Its primary aims should be to offer incentives and assistance, and to remove obstacles and impediments, so that private enterprise is encouraged and enabled to seize all available opportunities.

Labour Adjustment

Recommendations regarding labour adjustment are intended to apply equally and universally to all Canadian workers, regardless of age or sex, enabling everyone to participate fully and fairly in the growth of Canada's economy.

In the Council's view, a concerted effort by all parties involved is necessary to develop and implement a strategic national plan for effective human resource development in the face of global competitive challenges. The private sector should play a pivotal role in the area of training and have important responsibilities in the area of education. Governments and the private sector must work together to shape new policies and programs.

The essential objective of the Council's recommendations in this area is to shift the emphasis of government assistance towards employment promotion (the "trampoline") rather than income maintenance (the "safety net"). Specifically, the Council recommends that the federal government allocate an additional $200 to $300 million to funding programs such as Skill Shortages and Skill Investment, which are particularly germane to adjustment to the FTA.

The Council identifies the federal government's Industrial Adjustment Service (IAS) as an existing and proven tool to help employers, employees, and communities adjust to economic change. A doubling of the existing funding of the IAS is recommended. To further facilitate the adjustment process, the Council also recommends that the establishment of human resources plans and goals be made a prerequisite to applications by firms for any assistance under federal programs. Other recommendations seek to improve the advice and input the government receives from business and labour regarding work force training and adult education programs.

A key set of recommendations concerns the establishment of minimum standards for advance notice of layoffs and severance pay. These include minimum and nationally uniform lead times for layoff, as well as requirements to supply information about employee demographic profiles, skills, and compensation packages to relevant government departments and agencies. The Council recommends that severance pay should be a minimum of one week's regular wages for each year of service, up to a maximum of 26 weeks for those with five years of service or more.

It is further recommended that these severance payments not affect the immediate commencement of Unemployment Insurance benefits, and that additional payments be made to workers over 55 years of age. Other recommendations include the establishment of a special fund to compensate employees for unpaid wages and benefits in cases of bankruptcies, as well as special measures to compensate older workers affected by layoffs.

Corporate Issues

The Council considers that the primary onus for constructive action falls on the corporate sector. Corporations generally favoured the FTA during the national debate preceding its adoption, and it is now incumbent on them to make the Agreement work for the benefit of Canada. At the same time, a concurrent responsibility falls on government to act as a catalyst to promote necessary changes and remove impediments to Canadian competitiveness.

The report's discussion of corporate issues addresses the need to modernize industries in the face of rapid technological change, to improve competitive conditions within Canada in both financial and structural terms, to eliminate interprovincial barriers to trade, and to foster an outward orientation regarding global markets.

Research and Development

In the view of the Council, Canada's record in research and development is not what it must be to meet the challenges of international competition. Overall spending on R&D in Canada, at 1.42 per cent of gross domestic product (GDP), is only about half that of leading industrial countries. Fractions of GDP spent by governments and universities are only slightly below average, but investments in industrial R&D are significantly lower. Of a group of 11 industrial nations, Canada ranks a poor eighth in percentage of GDP spent on industrial R&D, exceeding only Australia, Italy, and Spain. By comparison, Sweden (which leads the world in this category) spends proportionately almost three times as much.

To encourage more R&D, the Council recommends a coordinated effort by government and industry to set R&D goals for each industrial sector and to develop programs to achieve them.

Another recommendation regarding R&D calls on provincial governments to address the inadequacy of their funding for universities, particularly for science and engineering facilities and equipment. To assist universities, the Council also proposes that business or government sponsors of university research assume responsibility for all overhead costs involved. The Council further recommends that companies urgently seek new technology available from outside sources, and that governments continually review the effectiveness of programs that accelerate technology transfer.

Taxation and Financing

Regarding the tax treatment of R&D expenditures by industry, the Council recommends that the government closely monitor the impact of current tax policy, and increase incentives when appropriate. The government is also asked to avoid frequent changes in tax rules, so as to provide a more stable and consistent environment for long-term planning. Government cooperation with industry in R&D projects, particularly through procurement and contracts, is also recommended.

Another important recommendation concerns federal sales tax. To help Canadian companies become more competitive in the new trading environment, the Council recommends that the current biases in the federal sales tax which have the effect of favouring imports over domestic production be removed.

Regarding capital investment, the Council recommends that the government carefully monitor the competitiveness of the tax system to ensure it provides adequate incentives to encourage new investment. The government is also urged to compare the availability and cost of capital in Canada to that of the United States and Japan, in view of the need for increased competitiveness.

Continuity and Consistency

An important aspect of government's role frequently cited by groups making submissions to the Council was the need for more continuity and consistency in government policies. The time frame necessary for such things as new product research and development usually exceeds the lifetime of a government. As a result, companies are unable to rely on the continuity of programs, tax measures, or other government policies and programs that may be vital to the success of their endeavours.

Consistency - or the lack of it - among the policies of various government levels, departments, and agencies presents similar problems. In some respects, government policies tend to give with one hand and take away with the other, apparently offering incentives in a particular domain but effectively cancelling them in some other way. To achieve the desired results, policies at all levels of government must be carefully coordinated to deliver genuine net benefits, and these benefits must be available over a sufficiently long time-frame to allow the intended beneficiaries to take full advantage of them.

Balkanization

The Council believes that the removal of interprovincial barriers to economic activity is the most important step governments should take. The economic balkanization of Canada into a series of provincial enclaves robs the country of the ability to achieve the industrial economic efficiency required to be competitive globally. At present, government procurement policies across Canada also militate against the achievement of economies of scale, and prevent important industries from meeting the challenges of foreign rivals in this area.

The Council notes that two committees of federal, provincial, and territorial ministers have already begun the process of rationalizing government purchasing practices. The Council recommends that the draft agreement on government procurement produced by these committees be ratified immediately, and that effective mechanisms be put in place to promote its rapid implementation. Other recommendations call for the prompt removal of interprovincial barriers to trade in particular industries, as well as other barriers that impede the movement of workers between provinces.

Some groups who made representations to the Council also expressed concern about the difficulty of obtaining information on available government services and assistance programs. The Council recommends a better coordinated effort to disseminate information about relevant government services and programs to the industries and individuals who need them.

Outward Orientation

Another set of recommendations addresses the private sector's need to improve its export development efforts. Its attitude must change if it is to take advantage of world-wide opportunities. Government's key role in the opening of new markets for Canadian goods and services is to assist firms in establishing themselves with foreign customers and to ensure that Canadian exporters have access to financing on terms comparable to those of foreign competitors.

Specific Industry Issues

In the course of its work, the Council identified a number of industry sectors which face extraordinary challenges under the FTA. These include canola crushing, cornstarch production, agri-food, and wine. The Council recommends accelerating tariff cuts on canola oil and meal, and reviewing countervail duty rulings on corn imports.

Regarding food-processing industries, the Council recommends a "two-price" system to enable Canadian further processors to purchase poultry and dairy products at the same price as their U.S. competitors. In the more complex area of fruit and vegetables, the Council recommends that a working group comprising governments, processors, and producers establish crop-by-crop methods to ensure that Canadian processors have access to raw materials at the same prices as their U.S. competitors, as well as to harmonize technical standards such as can sizes. For wheat, it recommends that the Wheat Board sell wheat to Canadian millers at prices quoted daily on the U.S. commodity exchanges.

In the case of the wine industry, the report recommends that interprovincial barriers to trade be removed as soon as possible, and that Industry, Science and Technology Canada consult with the wine industry to try to enhance its competitiveness, particularly in marketing and promotion.

Conclusion

In its concluding section, the Council's report sounds a strong note of urgency, emphasizing that only swift action – particularly by business – will enable the positive effects of the FTA to pre-empt its negative potential.

The concluding section also underlines the importance of changing fundamental attitudes in order to focus cooperative efforts on enhancing Canadian competitive capabilities at all levels. Attitudes in all sectors towards education, training, technological innovation, and exports are

identified as keys to future success.

The overall direction of the Council's recommendations is described as one of modifying and reorienting existing programs, rather than making a massive injection of funds into new programs.

A final observation concerns the need, suggested by various parties, for an ongoing focal point or forum to review and consider new circumstances and concerns as they emerge over the ten-year FTA implementation period. The Council supports the creation of such a body, both to deal with problems not foreseen at this time, and to orchestrate efforts to seize new opportunities as they arise.

"Adjusting to Win" is the overall theme of the Council's concluding statement. In a rapidly emerging global competitive environment dominated by three mega-markets - Europe, the Pacific, and North America - Canada's future depends on its ability to translate the positive potential of this new situation into successful economic reality. The Council's report is a blueprint for immediate action to help the Canadian economy adjust to win.

Adjusting to Win
RECOMMENDATIONS

(The page numbers in the margin refer to the location of the recommendations within the text.)

On the basis of its consultations and deliberations, the Council recommends that:

Education, The Prerequisite

- On an urgent basis, the first ministers find the appropriate vehicle to review the education / training systems in Canada in order to increase their responsiveness to the requirements of rapidly changing international and domestic economies. Such a vehicle should involve participation by both business and labour, and might take the form of a federal-provincial royal commission on education / training. *33*

A Skills Strategy

- To promote greater labour-management cooperation: *40*
  - the government double the Industrial Adjustment Service funding and increase the personnel required to administer the program;
  - the government consider funding new, imaginative approaches under the Innovations program.
- Other initiatives, such as improvement of the social handling of technological changes issues at the workplace, be encouraged.

• The private sector, both management and labour, seek new and innovative ways to plan jointly for change. • The government increase its support of human resource planning through the Industrial Adjustment Service. • The government make human resource planning and the establishment of human resource goals a prerequisite for firms applying for any assistance under federal programs.	*42*
• To foster the "training culture" needed to increase Canadian competitiveness, the government design and implement an initiative to lever greater private sector training. • The government design and implement a flexible tax liability for firms that would be offset by a firm's expenditures for training, up to the full amount of the tax. • The government act as facilitator in fostering private sector training by providing consulting services, analysis capability, or seed money to employers, unions, or industry associations.	*45*
• A bipartite group of business and labour be established by government to review how best to effect a shift in emphasis in expenditures on labour market interventions from income maintenance to employment promotion measures. • The federal government shift expenditure from income maintenance to employment promotion measures, taking into consideration the recommendations of the bipartite group. • The federal government double the amount allocated to Unemployment Insurance, Section 39, Training. • The provinces cooperate with the federal government in reallocating expenditures from the "safety net" to the "trampoline." • The federal government increase significantly - by $200 to $300 million annually - funding for programs such as Skill Shortages and Skill Investment or similar programs which are particularly germane to adjustment.	*51*
• The government actively seek private sector input in the design, implementation, delivery, and monitoring of labour market measures.	*52*

- The government, building on existing models, establish an ITAC / SAGIT type of structure to provide broad advice on labour market issues and the formulation of labour market policies.

Specific Employment Issues in an Age of Globalization

- The federal, provincial, and territorial governments put in place minimum standards for advance notice for layoffs, with the objective of maintaining as near continuous employment as possible, with the following as a minimum: *56*

  Notice period of

  - 2 weeks regular notice for all companies laying off 1 to 4 persons;
  - 4 weeks regular notice for all companies laying off 5 to 9 persons;
  - 8 weeks regular notice for all companies laying off 10 to 49 employees; and
  - 16 weeks for layoffs of 50 or more people.

  Regular part-time employees receive the same advance notice of layoff as full-time employees.

  In group layoffs, the employer be required to supply the relevant federal, provincial, and territorial departments and agencies with a full demographic and skill profile of those laid off, the proposed compensation and redeployment package, together with the reasons for layoff.

- The federal government, through existing agencies and departments, ensure that employers fully respect seniority provisions, pensions, and other benefits built up during employment, in the design and implementation of merger, acquisition, and product rationalization strategies.

- To harmonize severance pay legislation for permanent layoffs or plant closures throughout Canada, legislation in every jurisdiction should provide to employees with five years or more of service, as a minimum: *58*

  - one week regular wages, excluding overtime, for each year of service, plus a credit for each complete month of service to a maximum of 26 weeks;
  - a further one-half week per year of service for workers 55 years and over, to a combined service-plus-age maximum of 39 weeks.

- Severance payments not be considered in the determination and allocation of earnings for Unemployment Insurance benefit purposes.
- The federal government undertake a study of the costs and benefits of treating severance payments to a maximum of $10,000 as a capital gain for the purposes of income tax, and implement decisions based on the results of this study before December 1989.

- Consumer and Corporate Affairs Canada expedite amendments to the Bankruptcy Act to create a national wage earner protection fund to make payments of up to $4000 to cover unpaid amounts owing to workers for such items as wages, vacation pay, pension and benefit premiums, and severance pay. *60*
- In the event that the wage earner protection fund is not created, the federal government expedite legislation to ensure that claims of wage earners have priority over all other claims in the disposition of assets of insolvent employers.

- Employment and Immigration Canada, in consultation with other federal, provincial, and territorial departments and agencies, establish community-based "one window" arrangements to provide a range of services to employees and employers during layoffs which have a significant material impact on a community. *61*

- The federal government be prepared to expand the Community Futures Program, if necessary, to deal with communities which require adjustment assistance because of circumstances arising from globalization of markets. *63*

- The federal government examine the circumstances facing older workers in order to determine whether additional special measures are required to help them reintegrate into the labour force. *64*

- All provinces and territories participate in the Program for Older Worker Adjustment. *65*
- The federal and provincial governments examine ways of extending benefits similar to those available under POWA to older workers not part of major layoffs.

Technological Innovation

- The government, in consultation with industry, set realistic R&D goals for each industrial sector, work with industry to develop action programs, and publicize the goals and achievements. *80*

- Provincial governments address the inadequacy of their funding of universities, in particular to provide for adequate science and engineering facilities. *81*
- Equipment funding be given special attention.
- For contract research to be done by universities, the sponsor (business or government) assume responsibility for all overhead costs involved.

- Companies make a commitment on an urgent basis to seek out and utilize technology available outside the firm. *84*
- In light of the constant evolution of technology and markets, the government review on a continuing basis the effectiveness and funding of programs that promote technology transfer.

- Employers, community colleges, and universities increase their cooperation to meet the challenges of the human resources aspect of technological innovation. *88*
- Government influence industry to develop and promote management training systems designed to elicit broad employee participation in technological innovation.

Taxation and Financing

- The government, taking into account all relevant and significant income and commodity tax measures, closely monitor the competitiveness of the tax system to ensure that it provides adequate incentives to encourage new capital investment. *90*

- The government closely monitor the impact of the tax treatment of R&D activity with a view to providing increased incentives when appropriate. *92*
- The government avoid frequent changes in tax rules pertaining to R&D expenditures and ensure that programs and policies affecting R&D provide a consistent environment.
- The government consider expanding involvement in R&D through industry sector consultations, using government procurement and contracts where appropriate within existing budgets, and making these arrangements more visible.

- In the interest of helping Canadian companies become more competitive in the new trading environment, the current biases in the sales tax favouring imports over domestic production be removed. *95*

- In those sectors where accelerated modernization might be required to meet the challenges and opportunities of the new trading environment, the needs of the sectors concerned be identified under the Sector Competitive Initiatives Program of Industry, Science and Technology Canada, and the program be expanded to provide for loan guarantees or income debentures in those circumstances where it can be demonstrated that there is a serious shortfall of capital in the industry. *97*
- Consistent with the Council's views expressed in Chapter 8, a human resource development plan should be a required component of any application for company financial assistance under all federal government programs.
- The government examine the accessibility and cost of capital in Canada compared to Japan and the United States, in view of the need for increased competitiveness.

Interprovincial Barriers

- Governments ratify the initial Agreement on the Reduction of Interprovincial Barriers to Trade Related to Government Procurement as soon as possible, and follow up this initiative with a concerted effort to bring about real change. *101*
- Governments ensure that effective mechanisms are set in place to promote and monitor progress in implementing this agreement.
- First ministers charge the Committee of Ministers on Internal Trade with the responsibility to negotiate the elimination of barriers to internal trade resulting from the use of differing provincial standards and regulations.

- The federal government promote the further extension of national training standards for skills that are useful to more than one employer. *102*
- Skill certification be fully transferable between provinces, particularly for apprentices, journeymen, and other skilled trades people.
- In the development of new national standards, the federal government encourage a greater labour / management role in national training, in national certification of apprentices, journeymen, and other skilled trades people, and in retraining programs to keep abreast of the latest technological developments.
- The federal and provincial governments use all means at their disposal to ensure the free and unhindered movement of labour between provinces.

Outward Orientation

- External Affairs review the expertise and number of its trade commissioners and specific industry technical experts in the United States and other major trading partner countries and refine their strategic positioning. *108*
- External Affairs undertake a review of the effectiveness and efficiency of the Program for Export Market Development (PEMD), particularly as it relates to the United States, to ensure that it meets the needs of exporters in the new trading environment.

- Federal and provincial governments better coordinate their support programs for export activities.
- The federal government review its support for export financing to ensure that Canadian exporters continue to have access to competitive financing.
- The private sector be involved in developing trade strategies through the ITAC / SAGIT process and other informal and formal mechanisms.
- External Affairs, in cooperation with the private sector and provincial trade organizations, refine and target export education and export awareness programs.
- External Affairs, in cooperation with Industry, Science and Technology Canada, Investment Canada, and the provinces, further enhance investment promotions abroad, with special emphasis on technology-based investments.

Agri-Food

- A two-price system be implemented to provide an adequate supply of North American equivalent priced poultry meat to the further processors of products not covered by the Import Control List; the price of poultry meat per pound paid by Canadian further processors should be the same as that paid per pound by their U.S. competitors. *118*
- The Canadian chicken and turkey marketing agencies hold an initial meeting within six months with representatives of the poultry producer marketing boards, the primary processing industry, the poultry further processing industry, and the provincial supervisory councils to work out the details of a two-price system; Industry, Science and Technology Canada and the Department of Agriculture should facilitate this consultative process.
- If a two-price system cannot be agreed upon, import quotas should be further increased by the Department of External Affairs and made directly available to further processors of products not covered by the Import Control List.

- A two-price system be implemented to provide an adequate supply of North American equivalent priced dairy raw materials to the further processors of products not covered by the Import Control List; further processors should pay the same price for dairy products as that paid by their U.S. competitors. *120*

- The Canadian Dairy Commission hold an initial meeting within six months with representatives of the provincial dairy producer marketing boards, the dairy further processing industry, the dairy primary processing industry, and the provincial supervisory bodies to work out the details of a two-price system; Industry, Science and Technology Canada and the Department of Agriculture should facilitate this consultative process.
- If such a two-price system cannot be agreed upon, import quotas should be increased for cheeses, for example, and made available to further processors of products that contain dairy ingredients and are not covered by the Import Control List.

- A working group consisting of governments, processors, and producer representatives be established within a year to work out, crop by crop, methods to ensure that the fruit- and vegetable-processing industry has access to raw materials at the same price as their U.S. competitors. Industry, Science and Technology Canada and the Department of Agriculture should facilitate this consultative process. *122*
- Any move to harmonize technical standards, such as sizes of cans, should be made in consultation with processors.

- Wheat boards in Canada sell wheat to Canadian millers at prices based on the prices quoted on the U.S. commodity exchanges in effect on the day of the sale. *124*
- Canadian buyers should be able to buy wheat from the wheat boards on a forward contract basis based on the future quotation on the U.S. commodity exchanges in effect on the day of sale.

Wine Industry

- Interprovincial barriers to trade be removed at the earliest possible date to facilitate industry rationalization and improved competitiveness, consistent with measures to meet FTA and GATT requirements. *127*
- Industry, Science and Technology Canada enter into consultation with the wine industry to develop initiatives which would enhance the competitiveness of the industry, with particular reference to improved marketing and promotion.

The Advisory Council on Adjustment

MANDATE

THE COUNCIL SHALL:

(a) examine the possibilities for Canadian businesses and workers to position themselves to secure maximum advantage and better exploit the opportunities and benefits arising from enhanced access to the United States market as a result of the Canada-U.S. Trade Agreement;

(b) identify specific adjustment issues or circumstances arising from the Canada-U.S. Trade Agreement including the examination of government programs that act to support adjustment measures and initiatives including programs for labour adjustment, industrial competitiveness, duty remission and regional development and their impact upon particular regions, communities, sectors, firms or workers;

(c) recommend such changes or amendments to program terms and conditions or delivery mechanisms as the Council feels are appropriate and necessary to improve their effectiveness, efficiency or equity as instruments for facilitating adjustment in response to opportunities and issues arising from the Canada-U.S. Trade Agreement;

(d) solicit such inputs as the Council deems relevant to its work;

(e) assist the Government in ensuring that Canadians take full advantage of the new opportunities arising from the Canada-U.S. Trade Agreement.

Preface

The Canada-United States Free Trade Agreement (FTA) is the most significant trade agreement ever signed by Canada. The elimination of barriers to trade in goods and services between Canada and the United States began on 1 January 1989. By 1 January 1998, virtually all goods produced in Canada and the United States will move across the 49th parallel with no restrictions. The scope of the FTA is broad. In addition to eliminating duty, the agreement will remove most barriers to trade in services, facilitate conditions of fair competition, liberalize conditions for cross-border investment, establish procedures for settling disputes, and lay the foundation for further benefits from the agreement.

Over 30 per cent of Canada's income derives from trade; it provides employment for over three million Canadians in the resource, manufacturing, and service sectors. The U.S. market is of strategic importance to our success in the international trading arena. As has often been pointed out, the United States is our largest customer, accounting for 74 per cent of our exports in 1988. By the same token, Canada is the largest market for U.S. exports; in 1988, U.S. goods made up 69 per cent of our imports.

The FTA will present challenges and opportunities for all Canadians. Although Canadians must constantly adjust to meet new competitive situations, the FTA will provide a unique focus on the importance of competitiveness and on the process of change. Business, labour, and governments must now act positively and together to usher in a new period of prosperity for Canada.

On 11 January 1988, the federal government announced the creation of the Advisory Council on Adjustment, under the chairmanship of A. Jean de Grandpré, chairman of the board of BCE Inc., to assist the government in ensuring that Canadians take full advantage of the opportunities arising from the FTA. The members appointed were Jalynn Bennett of The Manufacturers Life Insurance Company, Gordon Cummings of National Sea Products Ltd, James McCambly of the Canadian Federation of Labour, and Norman Wagner of Alberta Natural Gas Company Ltd

and immediate past-president of The University of Calgary. (Further details on the members of the Council are contained in Appendix A.)

The Council was requested to identify specific adjustment issues, to examine government programs in support of adjustment, and to recommend revisions to such programs where necessary to improve their effectiveness. The Council was to complete its work by 30 June 1989. The Order in Council establishing the Council and defining its mandate is contained in Appendix B.

From the outset, the Council considered that it was essential to have the views of unions, trade associations, companies, provinces, territories, and the Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs), which were established by the government to provide advice on international trade matters and to work closely with the Trade Negotiations Office during the free trade negotiations. Although all Canadians were welcome to present their views to the Council, specific associations and unions were invited to participate in its work to ensure adequate representation from all sectors. An invitation was also extended to the provinces and territories, each of the SAGITs, and federal government departments and agencies. In total, over 160 representations were received. Appendix C contains the names of those that participated in the work of the Council.

The consultative process provided the Council with in-depth insight into the adjustments that will face Canadians in their continuing quest for increased competitiveness. Overall, people felt confident of success in the changing circumstances. Certain industry sectors, such as computers, fisheries, and energy, were very bullish about the opportunities expected to arise in the new trading environment. The Council is aware that a number of industry sectors have suggested with some urgency that the tariff cuts be accelerated. Other sectors, such as food processing, expressed serious concerns about the cost of their raw materials and their ability to compete with duty-free processed foods from the United States. The Council will address these concerns in Part 4 of the report.

Although the submissions to the Council addressed FTA issues, they often referred to the need for Canada to be competitive in a global market. It was essentially in the context of the globalization of markets, as well as of the FTA, that people spoke about adjustments which will lead to increased employment and investment opportunities; these adjustments were identified as "upside." Submissions also cautioned the Council that unless adequate precautions were taken there could be adjustments which might result in layoffs and cutbacks in production, sometimes called the "downside" of the adjustment process.

The consultations also revealed major influences in the economy that could have an equal or perhaps more profound effect on Canada's competitiveness than the FTA. Rates of exchange, consumer tastes, new technologies, and interest rates were most often identified as influences

to which Canadians must adjust, sometimes within a very short time frame. The Council felt that these factors could not be ignored, not only because of their potential to influence the extent to which Canadians seize the opportunities arising from the FTA, but also because they directly affect Canada's competitiveness in the global marketplace.

During the debate following the announcement establishing the Council and the tabling of the FTA legislation in the House of Commons, expectations were expressed that special adjustment measures would be put in place to deal with a downside effect of the FTA. In the debate, the emphasis was on assistance for workers of firms adversely affected by the agreement. The Council examined this option very thoroughly, in light of the expectations and the submissions received. After much discussion and soul-searching, the Council came to the conclusion that such an approach would be unworkable and unfair.

It would be unworkable because it would be extremely difficult, if not impossible, to determine whether or not the job loss was the result of the FTA. None of the submissions to the Council provided a solution to this problem. The dilemma was evident in the debate during the fall and early winter of 1988 when a number of plants closed. The proponents of special treatment for workers argued that the FTA was the cause, while the companies involved maintained that they were obliged to rationalize their operations for other economic reasons.

It would be unfair because the Council is of the strongest opinion that all unemployed workers deserve equal benefits and protection regardless of the cause of unemployment. The Council cannot accept the view that Canada should create two classes of unemployed citizens, one whose job was lost on account of the FTA and who would benefit from special programs, and another whose job was lost because a product was rejected in the marketplace or through poor management and who would not be entitled to special treatment over and above the support provided by programs already in place. Such discrimination would be totally unacceptable to members of the Council.

The Council recognizes the importance of fostering in Canada an environment which will help to motivate the vast majority of Canadians who are ambitious and eager to get started, to adjust, and to win. At the same time, this environment must provide comfort and dignity for those who cannot find new opportunities.

The FTA in itself provides a framework for an expanded Canadian export capacity to serve markets not only in the United States but around the world. Although the United States market continues to be strategically important to Canada's export effort, it would be unwise to look at the future of Canadian trade only in bilateral terms; exports to overseas markets are increasing faster than those to the United States. Translating trade opportunities into widespread export performance, however, will require a major overhaul of the attitude of Canadian companies towards

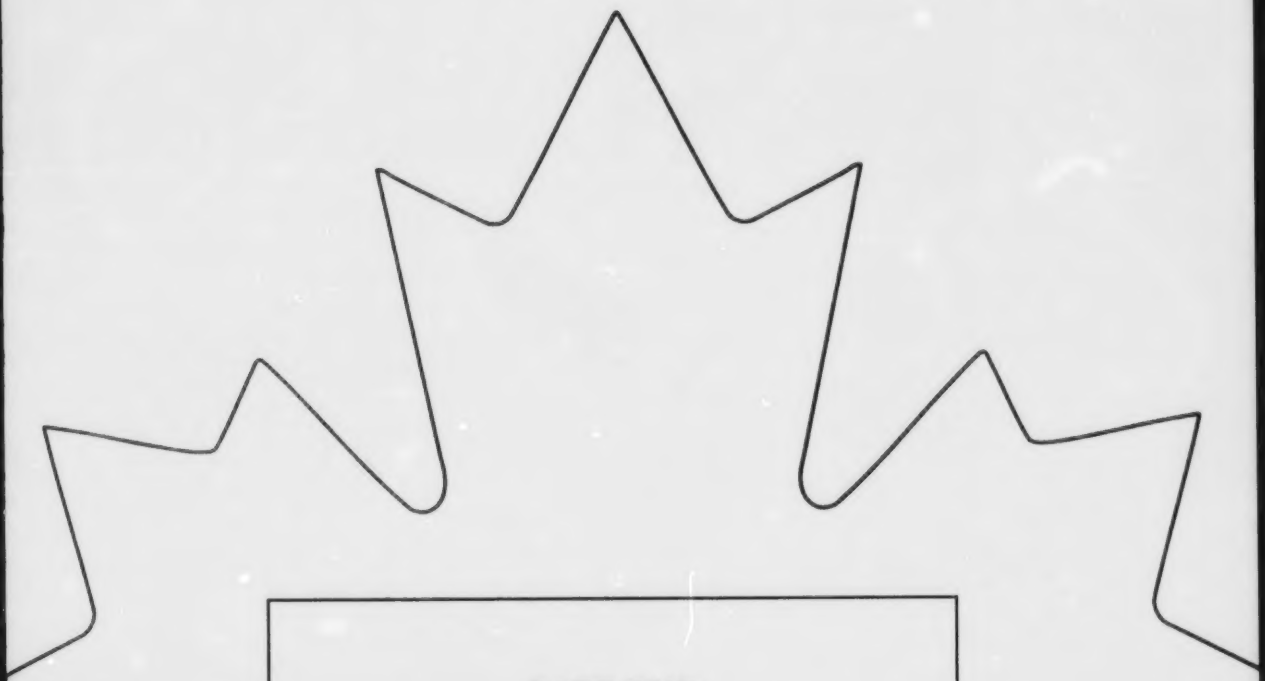
exporting: this was the key message that came across in representations to the Council. More Canadians must develop an export mentality if Canada's trade potential is to be fulfilled.

The economy is continuously under pressure to respond to numerous international and domestic challenges and opportunities affecting the production of goods and services in Canada. The smoothness of the adjustment process that takes place in this type of environment depends on the decisions of business and labour and the policies and programs of governments.

Given the challenges and opportunities which lie ahead, Canadians clearly must become better than the competition to maintain and enhance the standard of living to which they have become accustomed. In short, Canada must dare to excel, to meet and to beat the challenges of rapid change, to increase productivity, and to achieve new levels of competitiveness. To allow this to happen, business, labour, and governments must begin immediately to work individually and together to ensure that the benefits of the new trading environment are realized to the advantage of all Canadians.

This report is intended to assist the government in ensuring that Canadians take full advantage of the new opportunities arising from the agreement. It charts a course which will help Canadians in their efforts to meet the challenges and to take advantage of the opportunities which await them in the 1990s and in the new century. The Council wishes to emphasize that the report is only a beginning. It is imperative that the government set in motion a process to monitor Canada's success in adjusting to the new trading environment. This process will become a focal point for Canadians involved in adjustment. It will also allow the continuing effectiveness of programs designed to meet the adjustment needs of Canadians to be measured. Canada's commitment to monitor this process should be at least as strong as its commitment to monitor the implementation of the FTA.

There are four parts to the report. Part 1, Canada Today, looks at Canada's successful adjustment to date in light of such influences as the Auto Pact and multilateral trade negotiations, and Canada's competitive position compared to that of its main international competitors. Part 2, People Issues, discusses the need for a human resource strategy to facilitate adjustment. Part 3, Corporate Issues, covers the importance of research and development to Canada's competitiveness and other factors affecting investment decisions, such as taxation, access to financing, and export promotion. Part 4, Specific Industry Issues, examines the impact of the Free Trade Agreement on the agri-food and wine industries. The report concludes with the Council's overview of the challenges and opportunities for Canadians to succeed in the new trading environment.



PART ONE
Canada Today

CHAPTER ONE
The Country

Canada is naturally endowed with abundant natural resources in a climate characterized by extremes of heat and cold. The abundance of its resources has provided the basis for many large and successful industries and generated an enviable standard of living. In the past, an insatiable world appetite for primary resources permitted Canada to compete and often to excel in the international marketplace. Today, however, the simple ownership and export of unprocessed resources is no longer as important a factor in economic strength as it once was. Now Canadians are challenged not only to become more productive and competitive in traditional products and services, but also to search out new opportunities in uncharted waters. This is not a simple task, but it is critical that Canada turn the opportunities provided by change to national advantage.

Many factors influence a country's competitiveness, but the size and skills of the population are extremely important. In an international trading context, Canada's population is not large enough to provide economies of scale in production. Consequently, Canadian companies competing against companies with a large home market must increasingly look to the international marketplace to prosper. To succeed, these companies must be able to find skilled and adaptable people for their work force.

Canada's natural resources, coupled with success in such areas as cold climate technology in the petroleum industry and in telecommunications, should not lull us into complacency. *Competing in the New Global Economy*, the 1988 report of the Premier's Council in Ontario, states it plainly:

> *Yes, Ontario looks rich, but the veneer of prosperity conceals serious structural weaknesses. The Council believes that the same historical forces that made Ontario's economy prosperous today could make it vulnerable tomorrow. (p. 5)*

As Canada's resources become less indispensable to traditional customers, and as trade becomes truly global, Canadians must face and overcome new challenges which, as yet, have not been discussed with sufficient intensity or sense of urgency in our country. A full discussion requires not only an examination of ways in which Canadians can take maximum advantage of new trading opportunities, but also how to assist those who, for a variety of reasons, have difficulty in a changing economic environment. The Council is pleased to have the opportunity to contribute to this debate and offer its thoughts on the areas that deserve priority attention.

CHAPTER TWO

A Vibrant Society

Adjustment is an ongoing process. Each year, about four million Canadians change their jobs,[1] on average about 136,000 firms are identified by Statistics Canada as new ones, and some 109,000 firms disappear.[2] This turnover of firms and workers occurs continually in a healthy market economy.

LABOUR MARKET DYNAMICS

The labour market in Canada is dynamic. Canadians of working age are constantly moving in and out of the labour force.[3] In addition to these movements, people are constantly changing their status within the work force from employment to unemployment and back again (Figure 1.1).

The labour force also shows a high degree of inter-industry mobility. Using the chemical industry as an example, Figure 1.2 shows that, between 1978 and 1983, 175,500 workers entered the industry, while 160,200 individuals left. Of those departing, 127,800 individuals found work in other industries, no information was available for 23,400, and 9,000 were unemployed.

The degree of interprovincial mobility also indicates whether the population can adjust to employment fluctuations brought on by economic change. Statistics show that, in the 12-month period ending May 1988, 381,000 Canadians moved from one province to another.[4] In addition, there is significant intra-provincial movement of population.

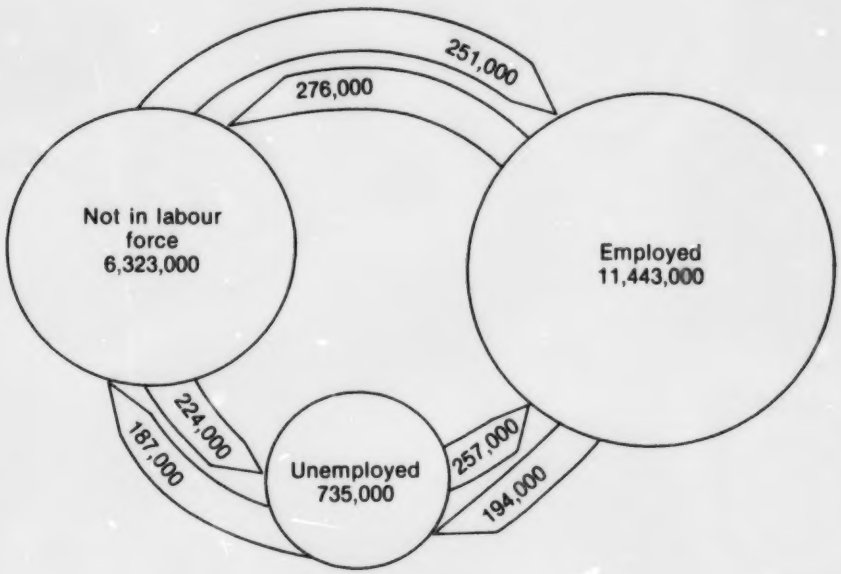
[1] Some of these workers change jobs more than once, leading to over five million employment changes. Employment and Immigration Canada, Record of Employment data, operational data.

[2] Statistics Canada, Small Business and Special Survey Division.

[3] The labour force is made up of individuals who are employed as well as those who are looking for work.

[4] Statistics Canada, *Post-Censal Annual Estimates of Population by Marital Status, Age, Sex, and Component of Growth for Canada, Provinces and Territories*, 1 June 1988, Cat. no. 91-210, Table IX.

FIGURE 1.1
Labour Force Flows, Monthly Averages, 1987
Source: Statistics Canada, *Labour Force Survey*, Gross Flows Data



Note: In a typical month of 1987, 475,000 not previously looking for work joined the labour force: 251,000 individuals gained employment and 224,000 began their search for jobs. Conversely, 463,000 left the labour force: 276,000 left employment without looking for another job and 187,000 who were already unemployed decided not to look for a job any longer. Within the labour force, 257,000 gained employment and 194,000 became unemployed.

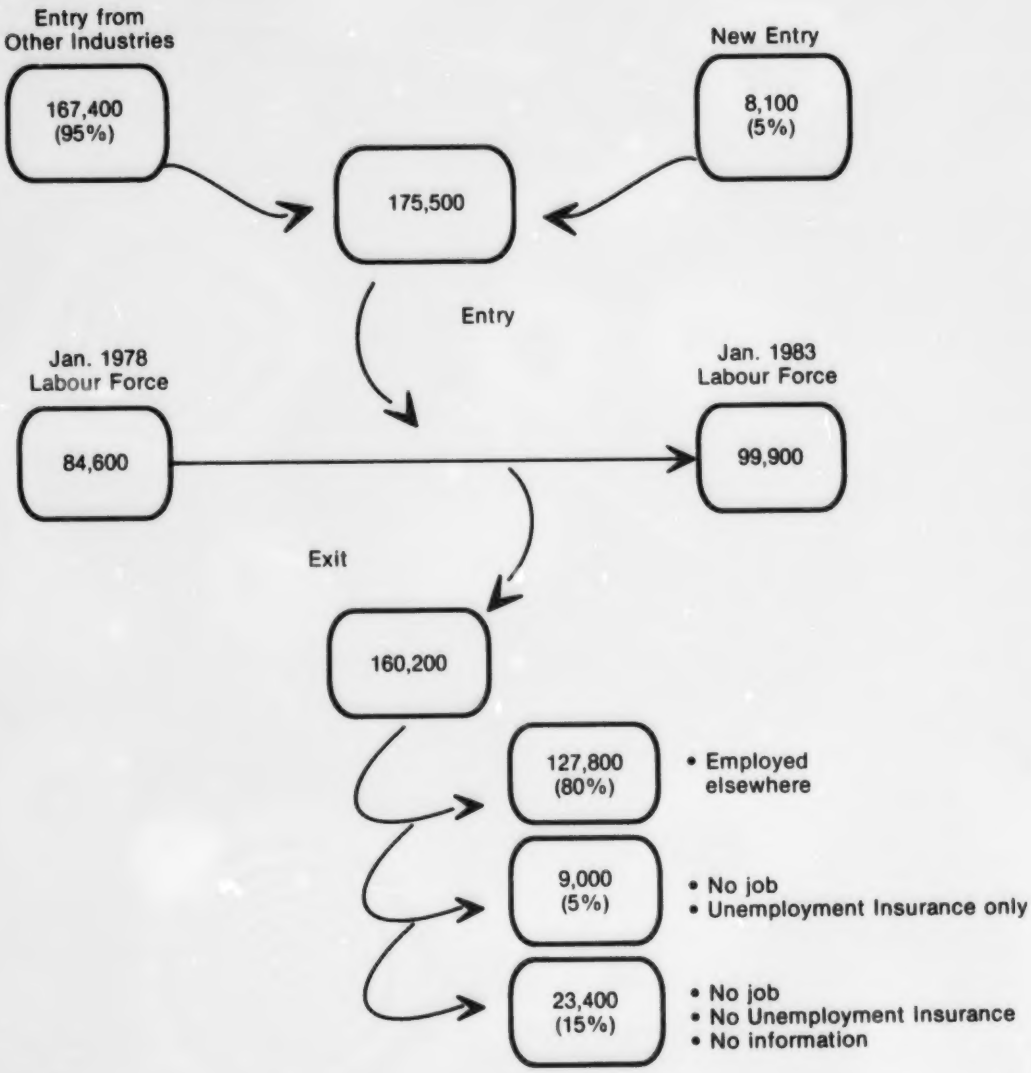
FIRM DYNAMICS

According to Statistics Canada, 503,000 firms, representing about 61 per cent of businesses in existence in Canada in 1985, had been established since 1978; these businesses were responsible for creating an estimated 1.8 million jobs. Small businesses made up about 97 per cent of these new businesses. During the same period, 283,000 firms, representing 47 per cent of all businesses operating in 1978, were no longer identified in 1985 (Figure 1.3).[5] About 95 per cent of those that disappeared were small businesses with fewer than 20 employees.[6]

[5] Statistics Canada, Small Business and Special Survey Division. Closure includes firms that disappeared as well as those that were restructured.

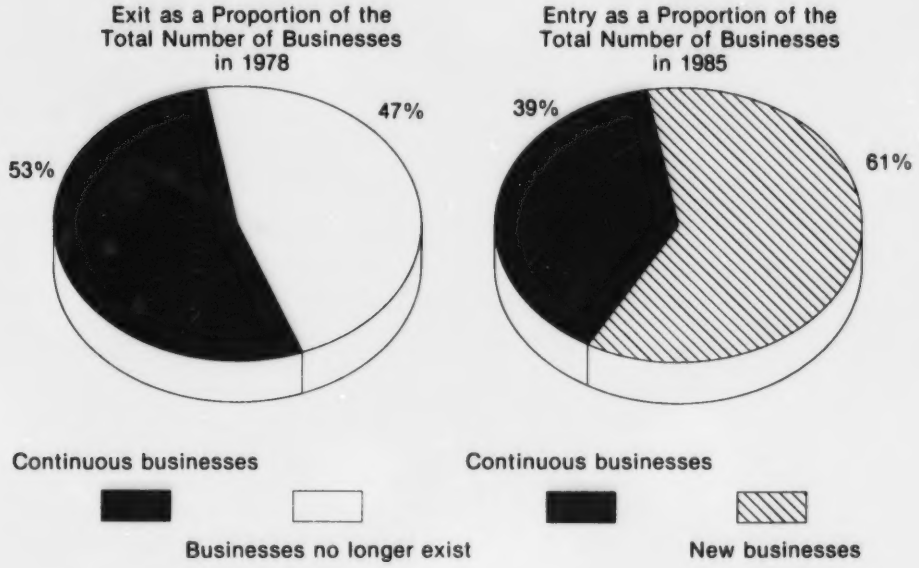
[6] Statistics Canada, Small Business and Special Survey Division. Number of employees is estimated on the basis of average labour unit, that is, total payroll divided by average earnings.

FIGURE 1.2
Canadian Chemical Industry Changes in Labour Force, 1978-83
Source: Employment and Immigration Canada, Research and Special Studies



These statistics clearly indicate that adjustment is a normal part of economic life in Canada, and all Canadians are accustomed to the changes involved. Workers move from one job to another and from one place to another; firms open, change in structure, or close.in response to the changing environment.

FIGURE 1.3
Exit and Entry of Businesses in Canada, 1978-85
Source: Statistics Canada, Small Business and Special Surveys Division.



CHAPTER THREE

Canada's Adjustment Record

Canada's economy is influenced by many factors. In the past few decades these have included trade liberalization such as the Auto Pact, technological change, exchange rates, the energy crisis, and the 1981-82 recession. This section examines how Canada has adjusted to these factors. It then reviews some instances of trading arrangements and looks briefly at adjustment policies abroad. It concludes with a few remarks on the globalization of world economies.

TRADE LIBERALIZATION

Since 1948, international trade has been increasingly governed by the provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), a multilateral contract subscribed to by 96 governments which together account for most of world trade. Its basic aim is to liberalize trade and place it on a secure basis, thereby contributing to economic growth and development and the welfare of the world's peoples. The General Agreement is the only multilateral instrument that lays down agreed rules for international trade.

Major multilateral trade negotiations take place under the auspices of GATT. There have been seven rounds of such negotiations; two of the most significant for Canada have been the "Kennedy Round" (1964-67) and the "Tokyo Round" (1973-79). The latest round, referred to as the "Uruguay Round," began in Punta del Este, Uruguay, in September 1986.

Under the Kennedy Round of tariff reductions, rates of duty applicable to the Canadian manufacturing sector were to be reduced over a four-year period beginning in January 1968, from an average of 21 per cent to about 18 per cent. Tariff cuts were accelerated by the government in mid-1969, however, as part of selective anti-inflationary measures which aimed at reducing costs to manufacturers and increasing competitiveness.

To encourage companies to take advantage of the new opportunities and to meet the challenges resulting from the tariff cuts, in 1968 the Canadian federal government introduced the General Adjustment Assistance

Program (GAAP), which provided for loans and loan guarantees. During its lifetime, the GAAP provided 122 loan guarantees totalling $84 million and 6 loans totalling $9 million. The rather limited use of the program and the strength of the economy during this period indicate that Canadian companies were able to adjust to the new situation.

The Tokyo Round represented a more comprehensive approach to trade liberalization than the Kennedy Round. It culminated in the conclusion of a number of new international codes and other agreements relating to the use of non-tariff measures, such as subsidies, countervail duties, and import licensing. Canadian tariff cuts averaged about 35 to 40 per cent, as was the case for most developed countries. When the Tokyo Round of tariff cuts were fully implemented, over 70 per cent of Canada's exports to the United States entered duty free. No special adjustment programs related to the Tokyo Round were put in place in Canada. There existed, however, several broad-based adjustment programs to which firms had access. The adjustment process was affected by the oil crisis, low economic growth, and high inflation.

THE AUTO PACT

In 1965, Canada and the United States signed the Auto Pact, allowing automotive companies to rationalize production on the basis of a North American market. The Auto Pact proved to be a very positive experience for Canada. Employment in the industry rose from 83,000 jobs in 1965 to over 146,000 jobs in 1987.

In response to initial concerns about adjustment to the Auto Pact, the Automotive Adjustment Assistance (AAA) program was introduced in 1965 and was in effect for about a decade. It provided loans to Canadian automotive manufacturers to assist them in restructuring their operations to meet the market conditions created by the automotive agreement. A $20 million fund was initially established, to provide loans at a rate of interest close to the prime lending rate. By the end of 1975, 125 loans, totalling $109.6 million, had been authorized under the AAA program. The Transitional Assistance Benefits Program (TAB) was also announced in 1965 to meet the possible labour adjustment implications of the Auto Pact. Although TAB was in existence for a decade, only 3,100 workers took advantage of the program. The main reasons for the low utilization were the small number of layoffs in the industry, the significant increase in employment immediately after the Auto Pact was introduced, and the availability of alternative employment.

EXCHANGE RATES

In the course of the Council's consultations, the importance of the exchange rate on Canada's competitiveness was brought forward in many submissions. The position of the Canadian dollar with respect to that of the United States, Canada's major trading partner, was of most concern.

In this context the Council noted that the value of the Canadian dollar *vis-à-vis* the U.S. dollar has eroded significantly over the last 10 years, but that since the beginning of 1986 it has appreciated by about 20 per cent. While there was growth in real exports during this period, real imports increased more rapidly, leading to a deterioration in the real trade balance. Notwithstanding this decline in trade balance and appreciation in the value of the dollar, Canada's economy has remained strong, but further increase in the value of the dollar could seriously undermine the competitiveness of Canadian exports.

ENERGY CRISIS AND RECESSIONS

The oil price shocks of 1973 / 74 and 1979 had severe repercussions throughout the world. The economies of the major industrialized countries went into deep recession in 1974 and real output of countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) grew marginally at an estimated 0.3 per cent, compared to 6.3 per cent in the previous year. Canada felt the effect of this downturn; commodity exports from Canada declined 1.5 per cent in real terms in 1974, and the foreign trade deficit rose from $785 million in 1973 to $2,485 million in 1974.

Canadians entered the most severe of the post–World War II recessions in 1981-82, following the second oil shock in 1979. During 1982, real gross domestic product declined by 3.2 per cent, while inflation and prime lending rates averaged 10.8 per cent and 16 per cent, respectively. The jobless rate rose from an average of 7.4 per cent in the first quarter of 1981 to a peak of 12.7 per cent in the fourth quarter of 1982. Canada recovered quickly from this recession. Within a few months, output and employment increased, inflation dropped dramatically to 5.8 per cent, and, by 1983, the prime lending rate declined to about 11 per cent. In the years since, strong growth has created many opportunities for Canadians. Over 1.6 million jobs have been created since the 1981-82 recession. In 1986 and 1987, Canada's employment growth rate exceeded that of the major industrialized countries by a wide margin.

TRADING ARRANGEMENTS

The FTA is only one example of the trade agreements being negotiated by two or more countries in every part of the globe. The Council's review indicates that liberalization of trade in other parts of the world has benefited the participating countries without any insurmountable adjustment problems. To obtain further insight into this process elsewhere, the Council examined the adjustment experiences in other free trade areas (Appendix E). The European Community (EC) during the 1959-68 period increased its real output, productivity, and incomes more rapidly than did the United States. Encouraged by these positive results, the EC countries are moving towards completing the Internal Market, which is designed to remove all remaining trade barriers in the Community by 1992.

The Closer Economic Relation (CER) agreement between Australia and New Zealand has resulted in many positive benefits for both countries. It also shows that a smaller trading partner (New Zealand) can seize opportunities in such a situation with few adverse effects. For example, from the inception of the CER in 1983 until mid-1988, New Zealand's exports to Australia increased by 118 per cent. Encouraged by the success of the CER agreement, both countries agreed to remove the remaining non-tariff barriers five years ahead of the originally scheduled date.

SOME LESSONS FROM ADJUSTMENT POLICIES ABROAD

The Council holds the view that there are areas where Canadians can learn from the adjustment policies of other countries. With that in mind, the Council undertook to examine employment and industrial policies in Sweden, West Germany, Japan, and South Korea (Appendix E). At least two interesting characteristics related to employment and industrial practices deserve to be mentioned.

First, the relationships between unions and management in Sweden, Germany, Japan, and South Korea foster consultation and cooperation. For example, the Co-determination at Work Act in Sweden gives local unions the right to information on company policies on employment. In Germany, the Works Council, formed at the firm level, has equal rights with management to determine how issues of compensation, hours of work, layoffs, and dismissal are resolved. In Japan, a widespread system of labour-management consultation at the enterprise level fosters cooperation. In these countries, the principle of co-determination created an environment within which trade unions are supportive of structural change and the introduction of new technologies.

Secondly, in terms of industrial policies, these countries took drastic steps with respect to many industries which were characterized by excess capacity and outmoded production facilities. For example, Sweden reduced its shipbuilding capacity, a move that involved difficult large-scale shutdowns in many locations. In Germany, coal-mining companies received government assistance to promote restructuring. In Japan, increasing competition in the textile industries led the government to introduce measures to encourage companies to scrap excess capacity and inefficient plant and equipment. One of the important factors in the success of these countries in adjusting is their willingness to support restructuring in response to a changing environment.

LOOKING FORWARD

Canada has demonstrated an ability to adjust to change. In recent years, Canada has been a leader among OECD countries in both employment and economic growth. According to the report *Competitiveness Criteria*, Canada, in terms of overall competitiveness, is ranked sixth of 22 major industrialized countries, after Japan, Switzerland, the United States, Germany, and Finland.[7]

In this light, Canadians should be confident that they have the potential to take full advantage of the opportunities of the twenty-first century. While they should be proud of their achievements and abilities, while they should celebrate success, they should not, in the Council's view, become complacent. Canada's good overall competitive performance is based on a limited number of areas in which it fares well. Canada ranks first on the list in terms of natural resources; Canada also ranks first in terms of availability of developed energy sources for the needs of companies competing internationally. However, many areas need significant improvement if Canada is to become more competitive internationally. For instance, Canada ranks twelfth in terms of managers' sense of drive, responsibility, and entrepreneurship, and fifteenth in terms of workers' willingness to identify with corporate objectives and priorities. Canadian business enterprise, judged by business research and development expenditure as a percentage of total R&D expenditures, ranks seventeenth.

If Canada is to enhance its international competitiveness, it must deal with these issues on a priority basis. It must excel at the assimilation of technological change and become more productive, since competition at the turn of twenty-first century will become more intense. Canadians,

[7] World Economic Forum, *Competitiveness Criteria* (Geneva, June 1987).

for instance, will be facing increased competition from newly industrialized countries. Several Asian countries, as emphasized in the C.D. Howe publication *Business Strategies*, have moved away from being manufacturers of textiles and low-value-added goods to becoming fierce exporters of high-value-added manufactured goods.[8] At the same time, countries such as Spain, Brazil, and Mexico are becoming increasingly industrialized. In 1986, Brazil's manufacturing output exceeded Canada's, Spain's performance is close to Canada's, and Mexico is not lagging far behind. In addition to responding to emerging competitive pressures from newly industrialized countries, Canada will have to strive to become more competitive in an increasingly global environment. Business decisions in the future are likely to be related to the assembly, production, and distribution of products whose components will be procured from many international sources.

The FTA will no doubt also play a significant role in the global trading environment outlined in the previous paragraphs. It will increase competition at home, but it will provide secure access to a market of some 250 million individuals. This potential market is large enough to offer Canadian industry the possibility of economies of scale and rationalization. Canadian businesses will also be able to develop specialty products, a difficult option without a large market base. The FTA represents a giant step towards a stable North American trading environment; it will assist Canada to become more competitive at home and in world markets.

[8] C.D. Howe Institute, *Business Strategies and Free Trade, Focus on Corporate Adjustment*, Policy Study No. 5, May 1988.

CHAPTER FOUR

Policy Implications of the Global Trading Environment

The FTA is only one element, although a significant one, of the changing and increasingly global trading environment. Part of its impact is that it provides Canadians with a unique opportunity to reflect on their response to ongoing change. It constitutes a tremendous opportunity to focus the discussion on the role of the various participants in the adjustment process and on the appropriateness of government programs in support of adjustment.

Workers, businesses, unions, trade associations, and all levels of governments, including municipal governments, must urgently assume their common responsibilities in the adjustment process. If Canadians are to benefit fully from the FTA and to ensure Canada's international competitiveness by the turn of the century, they will have to develop a collective will. They will all need to cooperate to develop an immediate plan of action. The Agreement will provide them with the opportunity to do so. But only if they succeed in developing and adopting such a plan rapidly will they be able to maximize these opportunities.

In the area of human resources, for instance, Canadians will have to become better educated and better trained – quickly – if they are to meet the increasingly sophisticated skills required for enhanced competitiveness. Part 2 of this report, People Issues, discusses how to attain such objectives. Although it acknowledges that some corporations have a "training and personal development" ethos, it emphasizes the urgent need to develop a "training culture" across the private sector.

On the corporate side, firms will have to keep at the leading edge of new technologies, and aggressive trade initiatives will have to be sharpened if Canada is to improve its competitiveness on the international scoreboard. Part 3, Corporate Issues, reflects these issues, notes the need for the private sector to take steps immediately, and provides a blueprint for action.

In the course of the Council's consultations, it became clear that specific industries were going to face specific circumstances arising out of the FTA which will go beyond the usual challenges of the marketplace. The Council will underline that some policies / measures applying to these

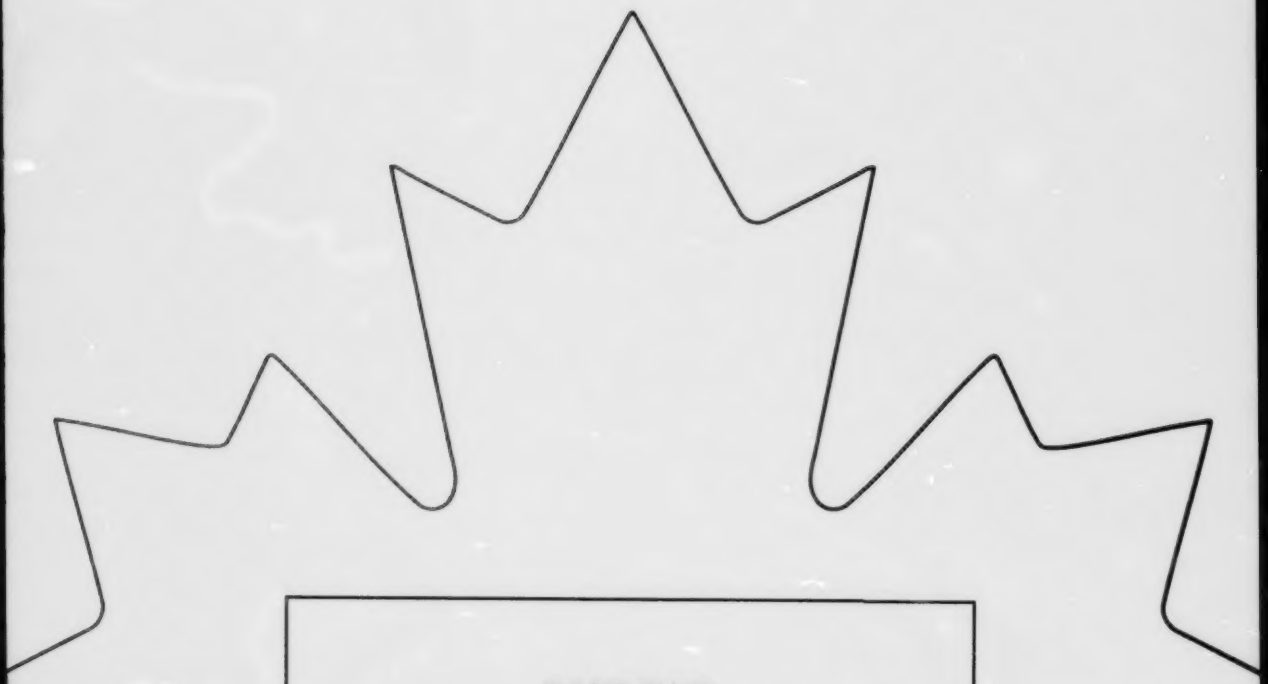
industrial sectors will require special attention if these sectors are to increase their competitiveness. These questions will be discussed in Part 4, Specific Industry Issues.

Specific government programs will be referred to throughout the report, but the Council wishes to underline that close to 400 programs touching some aspect of adjustment are offered by federal, provincial, and territorial governments in support of private sector efforts. There are certain common elements about all these programs. Generally speaking, all levels of government have designed programs to help labour, industry, or communities adjust to economic change. This assistance is provided either directly through financial assistance, such as loans or wage subsidies, or indirectly through tax incentives. The scope of assistance programs is extensive.[9] They cover a wide range of needs, from assisting industries to prepare to take advantage of opportunities, to helping labour upgrade skills, to helping individuals who require support in adjusting to a more competitive environment.

While the private sector must take the lead in responding to change, goverment can play an important supporting role. In the case of the federal government, for example, skill enhancement is facilitated by an array of activities by Employment and Immigration Canada. In the area of acquisition, development, and rapid implementation of technology, Industry, Science and Technology Canada and the National Research Council of Canada provide a number of programs, together with a range of services. Export efforts are supported by the Department of External Affairs.

Key programs will be referred to throughout the report and a description is found in Appendix D.

[9] Since details of these programs are available from a number of government and non-government inventories and sources, they will be discussed only in broad terms here. Federal programs are discussed in greater detail since they are generally available nationally. Programs available from provincial and territorial governments are similar to federal programs but are more specifically designed to respond to the needs of small businesses.



PART TWO

People Issues

Introduction

"People issues" have been the subject of a great deal of discussion during the Council's consultations. It became evident there was a global consensus of opinion that investing in the skills of a country's people is crucial. From an economic point of view, there has been growing recognition that a skilled work force is a key – if not *the* key – to competitiveness and growth.

At the same time, from a social point of view, it has become widely accepted that a skilled work force is essential to the well-being of societies. Work is expected to provide opportunities for personal growth. By allowing individuals to achieve their potential, education and training shape the quality of life. It is most important to the Council that Canadians thoroughly understand how central a role skilled human resources play in modern societies. This realization is vital if Canadians are to meet the labour market requirements of the next decade. It is also essential if Canadians are to secure and improve their quality of life and standard of living as well as their maximum personal growth as they enter the twenty-first century.

How to achieve that skilled work force – for the benefit of both the country and the individuals involved – was one of the questions faced. The Council became convinced that, in the information age Canadians now live in, the traditional distinction between education and training has blurred. In the Council's view, to function in such a society Canadians need a good basic education in language, mathematical skills, and scientific and technical literacy, and they need to be prepared to go on absorbing knowledge all their lives. In addition, there is no doubt that acquiring specific skills will be a complex and ongoing activity. Therefore, the assumptions underlying this report are that, in a high-tech world, education and training are coming together and that – whatever words are used – continuing education or training or improvement of skills must be a part of all Canadians' working lives.

In the view of the Council, it is critical that the benefits and challenges of a modern economy be shared equally by all Canadians. It is most important, for instance, that adequate provisions be put in place to allow

a parent to participate actively – and fairly – in the labour market. Women should have equal access to positions requiring higher skills and the knowledge of new technologies. Increasing women's participation in "non-traditional occupations" would not only be a significant step in overcoming the "ghettoization" of occupations, but would also avoid their being disproportionately affected by the decline of uncompetitive industries.

Women sometimes encounter different circumstances from men when they enter or re-enter the labour market, and further difficulties are faced by immigrant women. Often they do not speak either official language, making it difficult for them to participate fully in the labour market. While the Council notes that these barriers may prevail because of societal reasons – for instance, the acquisition of another language may be perceived as a threat to the family unit as well as to the culture of origin – it believes it critical that language training be made widely available to immigrant women.

Canadians of native ancestry and visible minorities must become part of the mainstream labour market. In the Council's view, barriers to the employment of the physically and mentally disabled must also be lowered so that all Canadians can contribute to the challenges ahead.

These equity issues are, for the most part, already the subject of targeted programs. In the opinion of the Council, however, they are issues that should be carefully considered in the design and delivery of any government programs. It is essential that equity considerations cut across all education and labour market policies – as well as private sector planning – so that all segments of the Canadian population are reached. Every individual worker must have maximum employment opportunities.

During the Council's consultations, most sectors expressed general confidence in future employment growth. The Council's attention was drawn, however, to small segments of the Canadian work force employed in certain industries which may face particular difficulties in remaining competitive once the FTA is in place. The Council examined the points raised by these industries, and its conclusions and recommendations are in Part 4 of the report, Specific Industry Issues.

Concerns were also expressed about the ability of the work force to meet labour market requirements over the next decade and to adapt to new technologies and to the globalization of the world economy. The Council listened to deep-rooted concerns about education and training. It was also apprised that shortages of skilled workers are becoming increasingly frequent and might constitute a serious impediment to increased competitiveness. Certain groups also indicated to the Council that some Canadian workers might not be able to compete in an increasingly demanding labour market.

This part of the report deals with a wide range of "people issues" in light of the Council's discussions and submissions received. It looks at a convergence of trends demanding urgent action if Canadians are to

meet the challenges of the 1990s and of the next century. It also proposes principles to strengthen basic skills, to enhance the skills of Canada's work force, and to facilitate work force adjustment. Its structure is as follows:

- The Challenges Ahead;
- Education: The Prerequisite;
- Training: The Key to Success;
- A Skills Strategy; and
- Specific Employment Issues in an Age of Globalization.

CHAPTER FIVE

The Challenges Ahead

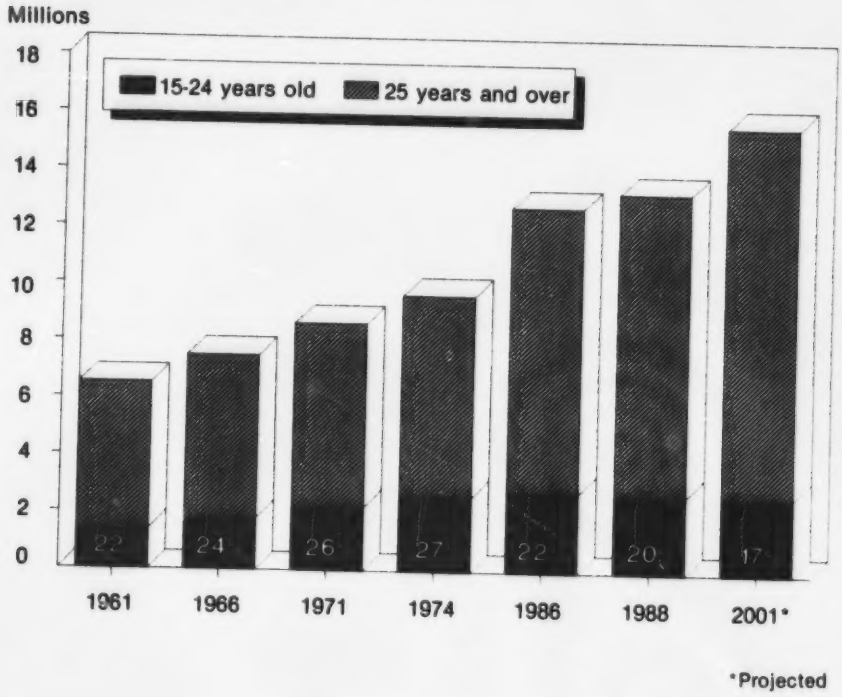
It is urgent that Canada meet effectively the human resource needs of the next decade if it is to enter the twenty-first century satisfactorily. This urgency stems from a convergence of factors. The FTA challenge is no doubt the first to come to the minds of all Canadians. It indeed provides a focus. However, Canadians will be able to maximize the opportunities arising out of the FTA only if they adjust satisfactorily to many pervasive challenges. In this chapter, the Council will briefly review the "Baby Bust," technological change, and shifts in the employment structure.

THE "BABY BUST"

For years, policy-makers had to struggle with the "baby boom." During the 1970s, as those born in the years after World War II – the baby boomers – entered the labour force, employers could choose from a vast pool of young entry-level workers (Figure 2.1). Youths between 15 and 24 years of age constituted approximately 22 per cent of the total labour force in 1961, and in 1971 this percentage rose to 26 per cent. It reached a peak of 27 per cent in 1974, to decline to about 20 per cent in 1988. It is projected to decline further to 17 per cent by the year 2001. Because of this vast supply, businesses were able to select the best-qualified, sometimes over-qualified, candidate, often ignoring the less well-equipped and the employment disadvantaged, such as school drop-outs or functional illiterates. Poor economic conditions and this over-supply of individuals led to record high unemployment rates for youth, which reached 21.3 per cent in 1982.[1]

[1] Statistics Canada, *Labour Force Survey*, Seasonally adjusted data, July 1982, Youth 15-24.

FIGURE 2.1
Labour Force, Canada, 1961, 1966, 1971, 1974, 1986, 1988, 2001
Source: Statistics Canada, *Labour Force Survey*; Employment and Immigration Canada, Canadian Occupational Projection System (COPS)



The situation has changed. Sixty per cent of those estimated to form the labour force in the year 2000 have already left school. Policy-makers now have to deal with the impact of the "baby bust." The "baby bust" will greatly affect the labour market, since Canada may not be able to rely on immigration to ensure a stable and sizeable work force in the future.[2] The "baby bust" will reduce the flow of new entrants into the labour market.

A dwindling stream of labour force entrants will require greater efforts to ensure that skill requirements are met through ongoing training or retraining. Renewed efforts will be needed to ensure that existing workers can acquire new skills.

[2] Health and Welfare Canada is currently conducting a "Review of Demography and Its Implications for Economic Policy" which should provide further insight on this issue. It is scheduled to be released in April 1989.

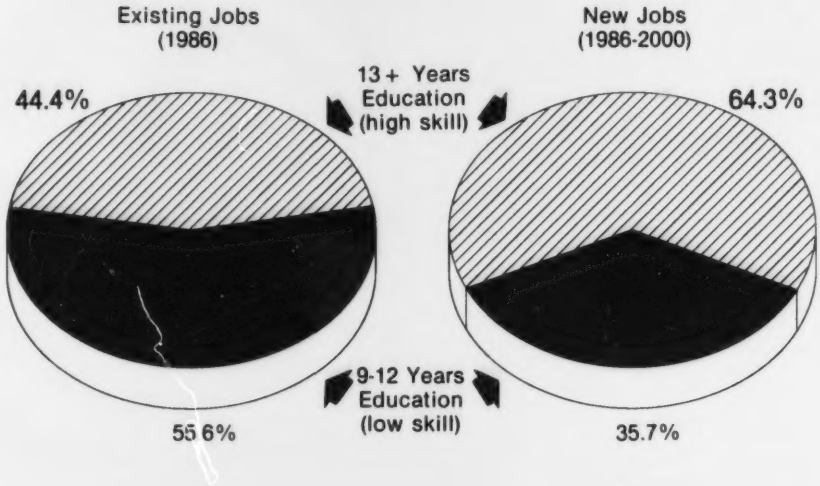
TECHNOLOGICAL CHANGE

While demographics have a dramatic effect on the labour market, new technologies also have a significant impact. New technologies require more sophisticated skills. For instance, while 44.4 per cent of jobs in 1986 required a higher level of education than secondary school, 64.3 per cent of the jobs to be created between 1986 and the year 2000 will require higher education (Figure 2.2).[3] As recently indicated by an officer of a large automotive company: "People think that anybody can get a job as a production worker or assembler. But for these jobs, we no longer even consider applicants who have not successfully completed high school."

New technology is being introduced at an accelerating pace. Figure 2.3 shows the percentage increase in the use of selected technologies between 1985 and 1990. The largest percentage increases are expected to occur in the use of robotics, 265 per cent, and in automated inspection and quality control, 260 per cent. It is estimated that by 1990, 17.5 per cent of Canadian workers will use personal computers and workstations and 8.75 per cent, word processors (Figure 2.4). Such an exponential introduction of new technologies will require not only higher skills but also new skills.

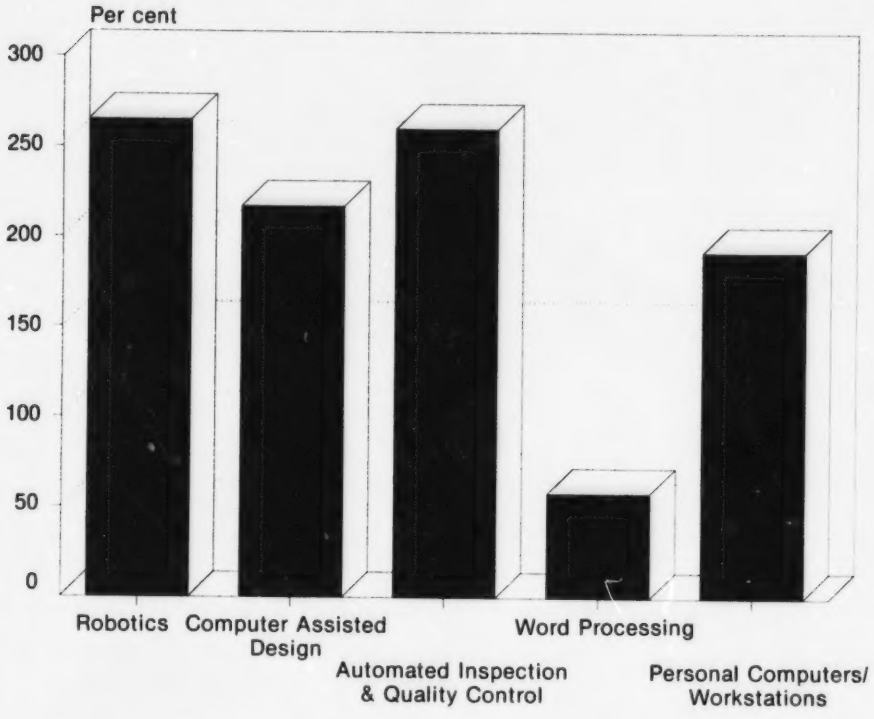
FIGURE 2.2
Skill Requirements

Source: Statistics Canada; Employment and Immigration Canada, Canadian Occupational Projection System (COPS)



[3] Or any equivalent combination of high school and training.

FIGURE 2.3
Estimated Percentage Increase in the Use of Selected Technologies, 1985-90
Source: Economic Council of Canada, unpublished data

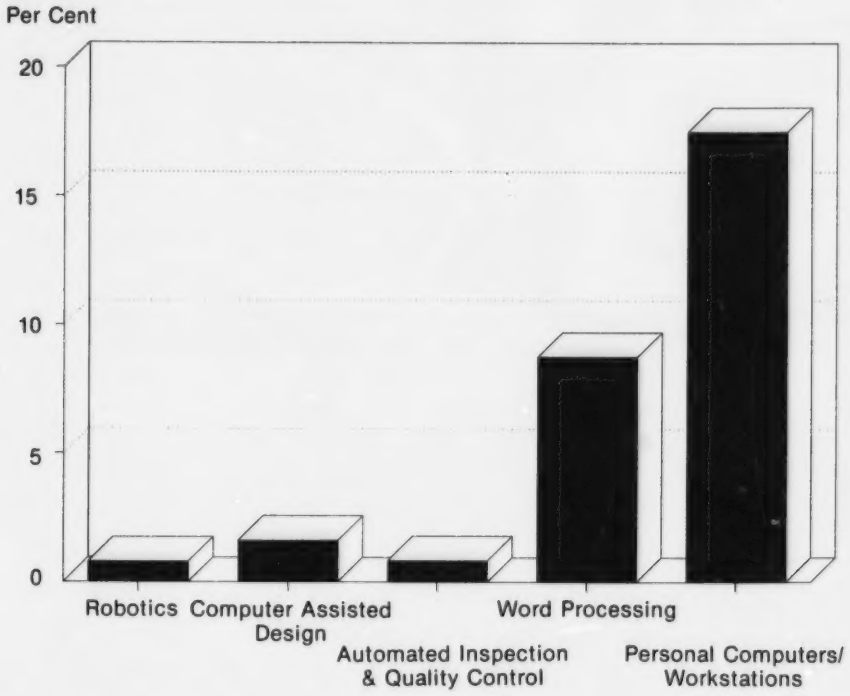


SHIFT IN EMPLOYMENT STRUCTURE

Shifts in the employment structure also affect the kinds of skills required. Since the early 1900s, the proportion of people employed in the primary sector of the economy has declined. More recently, the share of employment in the secondary sector has also dropped, while the service sector has grown. Agriculture, mining, forestry, and other primary industries account now for less than 6 per cent of employment in Canada (Figure 2.5). Employment in manufacturing and construction also declined to about 23 per cent. Despite this relative decline, employment in the primary and secondary sectors will continue to put significant pressure on the labour market, since the technological changes taking place in these sectors require increasingly sophisticated skills.

Employment in the service and trade sector – the tertiary sector – has grown to over 70 per cent of total Canadian employment. And this

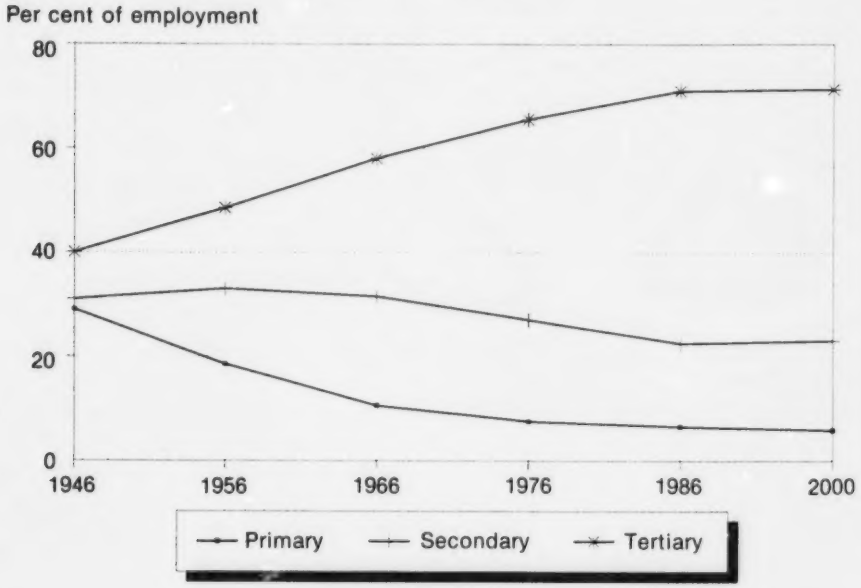
FIGURE 2.4
Estimated Percentage of Workers Using Selected Technologies, 1990
Source: Economic Council of Canada, unpublished data



percentage will continue to increase in the future, even though labour market projections for the year 2000 indicate that the rate of growth will slow down over the next decade.[4] Despite this slowdown in the growth rate, employment in the service sector is expected to increase by 2,173,000 between 1986 and 2000.[5] This trend is not unique to Canada. All industrialized countries have experienced a shift in employment from goods-producing industries to service industries, and thus a decreasing share of manufacturing employment, over the post-war period. The extent of the shift differs from country to country, and tends to be higher among the more industrialized nations.[6]

[4] Employment and Immigration Canada, Canadian Occupational Projection System (COPS).
[5] Ibid.
[6] OECD, *Employment Outlook*, September 1987, p. 20.

FIGURE 2.5
Shift in Employment Structure by Industrial Sector, 1946-2000
Source: Statistics Canada, *Labour Force Survey*; Employment and Immigration System, Canadian Occupational Projection System (COPS)



Technological change, combined with a shift in the employment structure, will have an important impact on skill requirements. The needs of the labour market are changing rapidly and are becoming more stringent. With the growing sophistication of work, many occupations which previously were essentially "manual" become increasingly "mental," requiring higher mathematical and language skills as well as scientific and technical literacy. This change, in turn, has serious implications for all Canadians.

CHAPTER SIX

Education: The Prerequisite

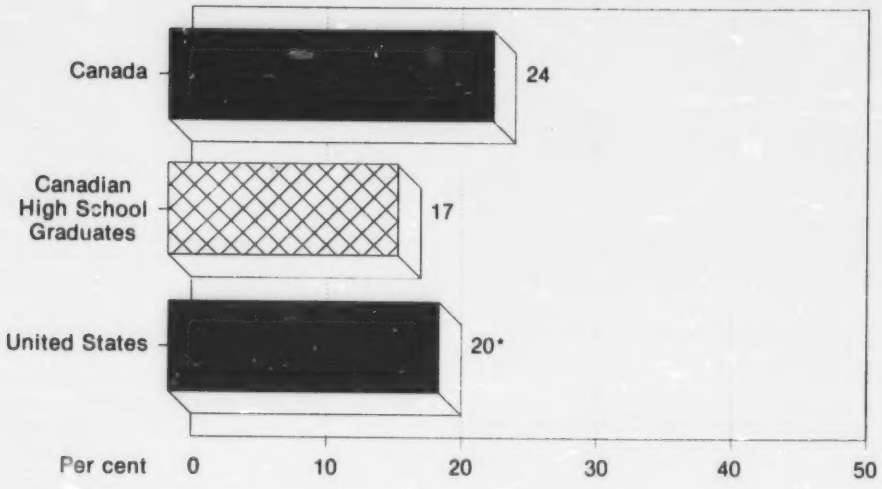
Canada is now well into the "information age." Although skill requirements are becoming more sophisticated, significant segments of the Canadian population are not equipped to meet the challenge this change represents. According to a 1987 Southam survey, some five million Canadians do not have the reading, writing, and mathematical skills needed to take full advantage of today's society. One of four Canadians over 18 years of age is functionally illiterate, compared to one out of five in the United States. They are found across the entire spectrum of Canadian society. They may have left school early or they may be older workers who learned their skills when they started work and who have not kept pace with rising requirements of the workplace. Functional illiterates also make up 17 per cent of Canadian high school graduates (Figure 2.6).

Functional illiteracy constitutes not only a barrier to employment but also a barrier to training and retraining. These individuals simply do not possess the basic skills required for training. The Canadian high school drop-out rate is another worrisome indicator. Currently, approximately 30 per cent of students leave school before completing grade 12. They thus have little basis for a working life that will involve continually learning new skills. A recent study by Gilles Dussault for the Sommet québécois de la technologie (1988) provides another troubling indicator. While French-speaking students in grade 5 in Quebec rank fourth among 15 countries in terms of science achievements, by the time they complete high school they slip to thirteenth. English-speaking students in Quebec rank seventh and eleventh, respectively.

The Council sees this situation as serious, since data indicate that there is a direct correlation between educational attainment and the unemployment rate. University graduates, for instance, have an unemployment rate almost two-thirds lower than individuals with less than grade 8 education (Figure 2.7).

This situation is serious in itself, but it is even more worrisome in the context of existing and emerging shortages of skilled workers which may hinder Canada's quest for increased competitiveness. Skill shortages are

FIGURE 2.6
Functional Illiteracy Rate, 1987
Source: Southam Survey, 1987



* L. Stedman and C. Kaestle, "Literacy and Reading Performance in the United States from 1880 to Present," *Reading Resource Quarterly* (winter 1987)

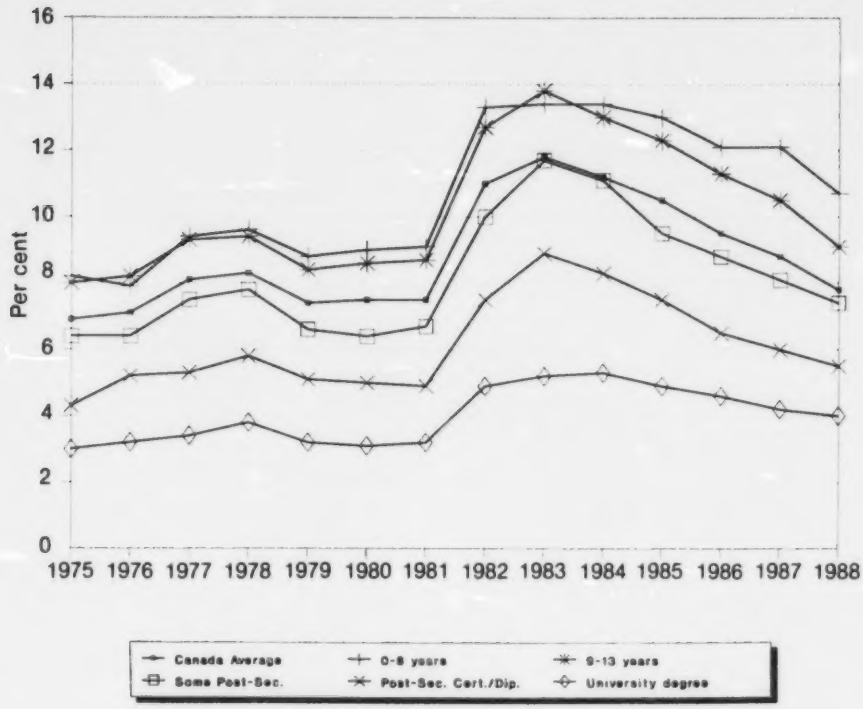
becoming more frequent in the new technology areas.[7] While the demand for scientific skills will no doubt keep increasing, the Council noted that Canada ranks behind the United States, Japan, and the United Kingdom in terms of the relative number of science graduates (Figure 2.8).[8]

These facts are by no means new and they have been publicized frequently. By highlighting them, the Council wants to re-emphasize an emerging national consensus – shared by many provincial education authorities – that education, throughout Canada, is in need of significant improvements.

More money does not appear to be the answer. Canada has much higher public expenditures on all levels of education as a proportion of gross national product than most other developed countries, 7.4 per cent as opposed to an international average of 5.8 per cent (Figure 2.9). Strengthening the education systems and making them more responsive

[7] OECD, *Science and Technology Policy Outlook, 1988* (Paris, 1988), p. 70.
[8] These figures refer only to university degrees. They do not include other professional qualifications such as technical diplomas, which are more prevalent in West Germany and Sweden.

FIGURE 2.7
Unemployment Rates by Educational Attainment, Canada, 1975-88
Source: Statistics Canada, *Labour Force Survey*

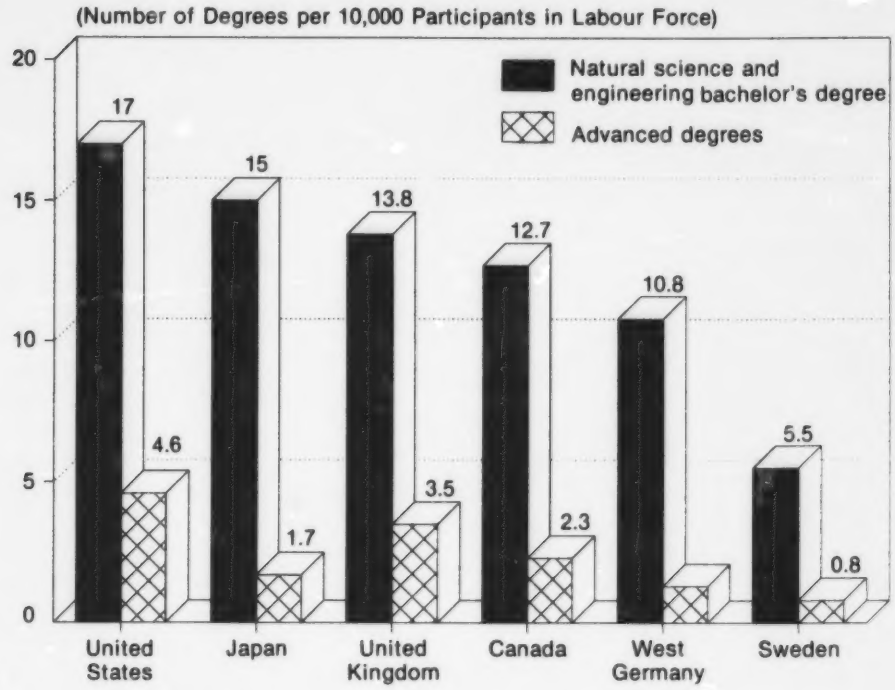


to the changing requirements of the economy also goes, in the opinion of the Council, far beyond simply asking the traditional education sector to do a "better job." What is required is a thorough reassessment of the role of education, a rethinking of long-held assumptions. There needs to be a judicious balance between the educational goals of an individual and the educational requirements for a fast changing economy. It might be appropriate to have an in-depth look at innovative ways to strengthen continuing education in order to make it more accessible and more relevant to changes in the workplace. Perhaps there is also a need to examine the role of modern technology in education.

Although the Council does not want to get involved in a lengthy discussion of the philosophy of education – this must be done primarily by the provinces and also the federal government – it wants to put forward some of its thoughts.

In view of the high level of functional illiteracy among Canadians, of the high drop-out rate, and of the prevalence of skill shortages and significant unemployment existing side by side, the Council believes that

FIGURE 2.8
Natural Science and Engineering Bachelor's Degree and Advanced Degrees
Source: National Advisory Council on Science and Technology, Industry Committee Report, February 1988, p. 73

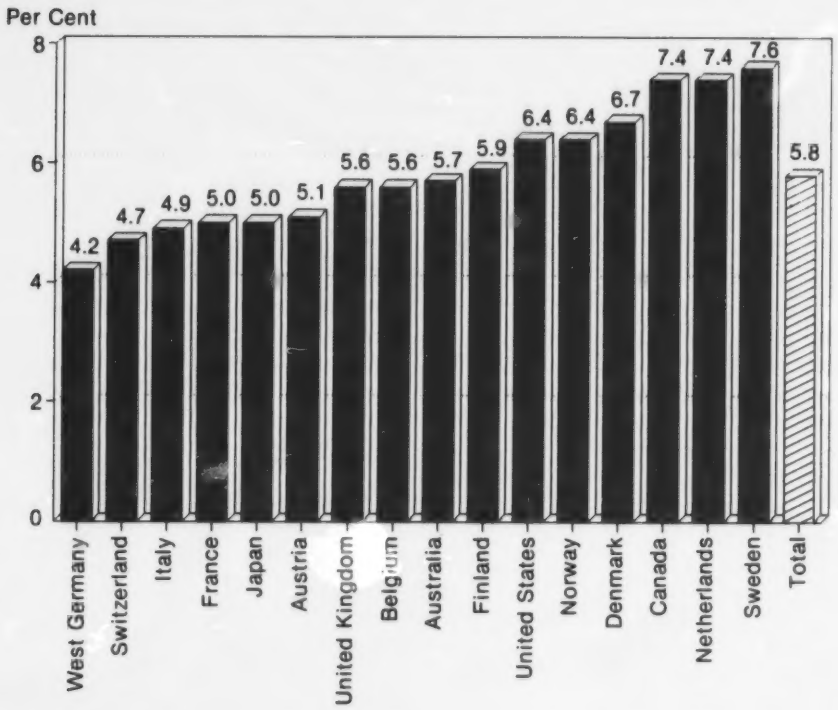


the education systems fail to prepare some significant segments of the Canadian population for the challenges of a modern society. The Council is of the opinion that education has three key objectives and that the education systems should be reviewed – and rebalanced – to attain the objectives of imparting basic knowledge, social values, and lifelong learning skills.

Imparting basic knowledge, the primary objective of education in the opinion of the Council, has been de-emphasized over the years. It should be re-emphasized, since the lack of basic knowledge – reading, writing, arithmetic – is now a problem for one of four adult Canadians. Imparting social values is a second and crucial objective, one that must be strengthened. Not only do strong social values help ensure that society functions smoothly, but they are also important from an employment perspective in that a lack of social values may constitute an impediment to training, to obtaining and securing a job. The third objective of

FIGURE 2.9
Public Expenditures for Education as a Percentage of the Gross National Product, Canada and 15 Other Developed Countries, Average of 1965, 1970, 1975, 1980, and 1985

Source: Quoted in Department of the Secretary of State, *Profile of Higher Education in Canada*, February 1989



education – equipping individuals for lifelong learning – is becoming crucial. As the pace of technological change accelerates, individuals may have to be trained for three or four different careers over the course of their working life; therefore, they must be prepared for the learning this will entail.

In the view of the Council, a debate on education – followed by immediate action – is urgently required. Remedial measures must be designed and implemented at an early date to assist individuals who have already left school and are not equipped to deal with the increasing levels of skills required in the labour market. In this respect, the Council noted with satisfaction the establishment of the Literacy Secretariat by the federal government in 1988, with a budget of $110 million over five years. The Secretariat, with the collaboration of the provinces and the help of the non-government sector, is responsible for coordinating a federal response to illiteracy. While the need for further

remedial measures is pressing, it is also most important, in the Council's opinion, to ensure that the education system will, in the future, teach individuals how to acquire the increasingly sophisticated skills of the "information age," as well as imbue them with social values. It is crucial in the eyes of the Council that the issues of entrepreneurship, industrial excellence, outward orientation, and the reality of the workplace be incorporated in the curricula.

In designing and implementing these measures, it will be essential to seek broad private sector input to ensure that the three objectives of education are achieved.

Therefore, the Council recommends that:

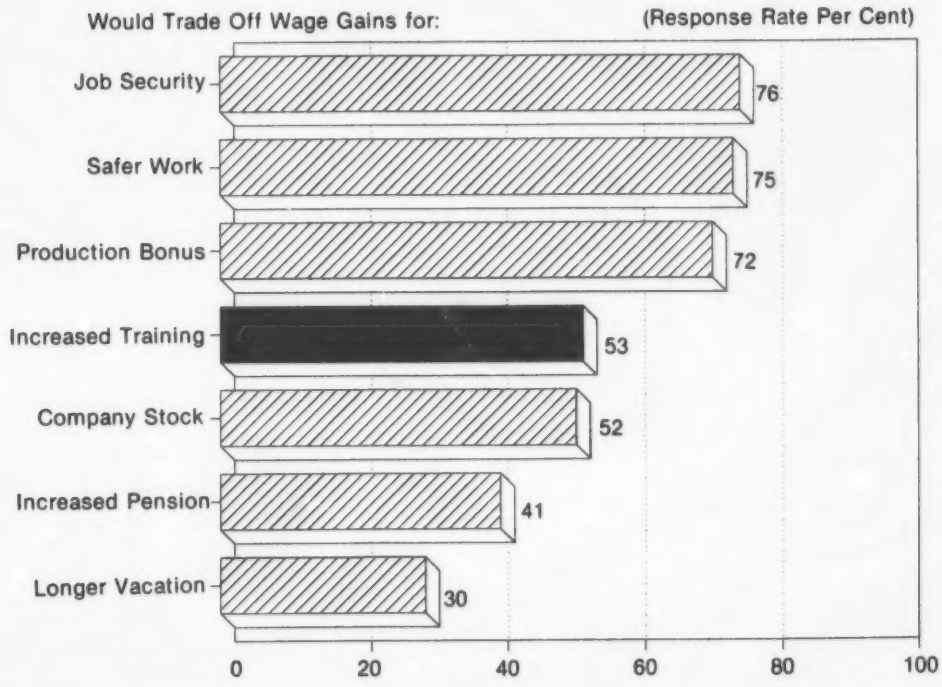
- On an urgent basis, the first ministers find the appropriate vehicle to review the education / training systems in Canada in order to increase their responsiveness to the requirements of rapidly changing international and domestic economies. Such a vehicle should involve participation by both business and labour, and might take the form of a federal-provincial royal commission on education / training.

CHAPTER SEVEN

Training: The Key to Success

There is widespread recognition of the importance of training in Canada. Decima's December 1988 *Quarterly Report* estimates that more than half of the Canadian work force – 53 per cent – would trade off wage gains for increased access to training. As shown in Figure 2.10, this is almost

FIGURE 2.10
Canadian Work Force Priorities, 1988
Source: Decima *Quarterly Report*, December 1988



twice the proportion – 30 per cent – of those who would trade off these gains for a longer vacation. In addition, 76 per cent of the respondents would trade off wage gains for increased job security, which undoubtedly can be enhanced by training to a significant extent.

In the increasingly global environment, the Council sees skill training not only as a necessity but also as a sound investment. It benefits both employers and employees. The Council believes that there are significant savings and benefits attached to a better prepared work force, which will make companies more productive and enhance the quality of working life. For instance, a highly skilled work force will help reduce error and decrease supervisory time. It will contribute to increased productivity and product quality. It may improve work habits, attitudes, and motivation. It may enhance the understanding of business principles and operations, and help workers to maximize their potential.

Skill development, in the Council's view, will make workers more adaptable within firms, increasing workers' satisfaction, and avoiding costly layoffs and hiring. In addition, the Council believes that training will make workers more adaptable in the event of a layoff. Training represents a tool to maintain employment, ensure quick re-employment, and minimize unemployment.

Harvard economist R. Reich, who has written extensively on competitiveness and industrial policies, observes that: "skilled labor has become the only dimension of production where advanced industrialized nations can create and retain an advantage ... Production facilities can now be established anywhere. Financial capital now flows around the globe at the speed of an electronic impulse. The production processes that depend on skilled labor must stay where the skilled labour is ..."[9] In the Council's opinion, Canada's competitiveness, as well as that of most industrialized countries, will rest on the skills of its people.

[9] Robert Reich, "Beyond Free Trade," *Foreign Affairs*, spring 1983, p. 782.

CHAPTER EIGHT

A Skills Strategy

Effectively meeting the labour market challenges of the next decade will require, in the Council's opinion, renewed and concerted efforts. Despite a significant growth in employment – over 1.3 million jobs created between 1984 and 1988 – and a steady decline in the aggregate unemployment rate since 1984, the country is confronted with persistent problems.[10] Skill shortages and long-term unemployment prevail side by side.[11] Involuntary part-time work remains high.[12] Once laid off, older workers and immigrant women have poor re-employment prospects.[13] In addition, large regional differences in employment still exist.[14]

The old philosophy of a strong economy resulting in full employment no longer applies. Overall, the Canadian economy has experienced strong growth. Unemployment remains, however, and significant skill shortages are becoming more prevalent. In view of these developments, the Council concludes that a definite redirection of labour market policies is required.

[10] On an annual average, employment was 10,932,000 in 1984 and 12,244,000 in 1988. The annual average unemployment rate dropped from 11.2 per cent in 1984 to 7.8 per cent in 1988. Statistics Canada, *Labour Force Survey*.

[11] In January 1988, 14 per cent of manufacturers experienced a shortage of skilled labour; at the same time in 1988, on an annual average, 13.1 per cent (135,000) of all the unemployed (1,031,000) were unemployed for 27 to 52 weeks, and 7.1 per cent (73,000) for 53 weeks or more. Canadian Manufacturing Industry, *Quarterly Business Conditions Survey*; Statistics Canada, *Labour Force Survey*.

[12] On an annual average, in 1988, 23.7 per cent (446,000) of all part-time workers (1,882,000) were involuntary part-time workers. Statistics Canada, *Labour Force Survey*.

[13] In 1988, on an annual average, 17.5 per cent of unemployed older workers (45 years or more) were unemployed for 27 to 52 weeks versus 12.1 per cent for the age group 15-44; 14.4 per cent of unemployed older workers were unemployed for more than 53 weeks, versus 5.4 per cent for the age group 15-44. Statistics Canada, *Labour Force Survey*. No data specific to immigrant women is available; anecdotal information, however, indicates this trend.

[14] In 1988, on an annual average, the unemployment rate was 16.4 per cent in Newfoundland and 5.0 per cent in Ontario. Statistics Canada, *Labour Force Survey*.

In this chapter, the Council will propose some guiding principles for such a redirection and look at:

- FTA-Specific Measures versus Measures to Adapt to Ongoing Change;
- The Thrust of a Skill Strategy;
- The Trampoline versus the Safety Net; and
- A General Framework.

FTA-SPECIFIC MEASURES VERSUS MEASURES TO ADAPT TO ONGOING CHANGE

Canadians have faced many challenges in the past. They will face many more by the year 2000. The challenges arising from the Free Trade Agreement are significant. In this respect, the Council could review labour adjustment issues solely in the context of the challenges and opportunities arising out of the agreement. The Council feels, however, that such a study would be too narrowly focused and might mislead policy-makers and many Canadians. In the Council's view, Canadians must adjust successfully to the challenges reviewed earlier, to ongoing change, to be able to benefit fully from the FTA.

While the Council feels that an effective adjustment strategy must be global, it also became clear during the course of the Council's consultations that, in most cases, it would be extremely difficult to differentiate between adjustment to the FTA and ongoing adjustment resulting from technological change, globalization of trade, or changing consumer taste. The Council would not want to see Canadian workers, unions, and management attempting to prove that a particular problem of adjustment arises out of the FTA. Nor would it want to see a large bureaucracy trying to determine whether such circumstances arise out of the FTA or other developments. It wants to see all Canadians working together to adjust and win.

Besides recognizing that it would be extremely difficult in many instances to differentiate FTA from non-FTA adjustment, the Council also concluded that, if it were to differentiate and recommend enriched labour market programs related exclusively to the FTA, such a course of action would be inequitable. It would create two classes of citizens. The Council wants all Canadian workers, regardless of their particular circumstances, to be treated equally.

The Council believes, therefore, that it would be neither feasible nor appropriate to differentiate between adjustment to the FTA and adjustment to ongoing change. The development of human resources and programming in support of labour adjustment should be addressed within a global context.

THE THRUST OF A SKILLS STRATEGY

The broadly based acceptance of human resources as a major determinant of economic performance, of quality of life, and of the ability of workers to reach their full potential is an important milestone on Canada's way towards greater competitiveness. Canadians must now take several further steps, however, if they want to meet the challenge fully. Workers and management must cooperate more closely. They have to excel at "human resources planning," the very core of a skills strategy. They must urgently develop a "training culture."

In the following section, the Council will review what it sees as the three cornerstones of a skills strategy: greater worker-management cooperation, increased human resources planning, and increased private sector training.

Greater Worker-Management Cooperation

Better cooperation between workers and management, leading to constructive efforts to adjust to change, is, in the view of the Council, a fundamental part of a skills strategy. The Council fully supports the views expressed in a recent British North American Committee publication: "the politics of confrontation cannot accommodate the changes needed in the relationship between labour and management to help them to solve the difficult problems created by today's international economy and new technology."[15] Although increased cooperation remains a private sector responsibility, the Council concludes that the government must foster such cooperativeness.

The Council encourages innovative approaches. For example, an Employment and Immigration Canada (EIC) project with the Canadian Steel Trade and Employment Congress (CSTEC) is an experiment to foster both increased labour-management cooperation and industry-led adjustment measures for laid-off workers in the steel industry; in the Council's opinion, this experiment should be carefully followed up. Under the Innovations program, EIC agreed to assist the CSTEC financially to develop and implement adjustment measures.[16] The CSTEC approach hinges on improved labour-management relations. CSTEC's first requirement is, indeed, that a joint labour-management committee be formed at any plant where workers are going to be laid off. This, in some cases, involves breaching a confrontational attitude. As a former fitter first class with

[15] British-North American Committee, *New Departures in Industrial Relations: Developments in the U.S., the U.K. and Canada. An Occasional Paper* (Washington, D.C., April 1988), p. 4.

[16] For information on the Innovations program, refer to Appendix D.

Frankel Steel in Milton, Ontario admitted: "when you are involved with the union, you certainly have reservations when you start with the [CSTEC] process and management feels the same. But when the plant is closing – everyone is affected, so it brings everyone together. There is nothing left to fight about; you are both looking for a job."[17] Even though such cooperation might be difficult at times, the Frankel Steel experience shows that it may contribute to swift adjustment. According to the project committee's final report, 99 per cent of the 250 displaced workers found other employment. The Council is encouraged by such an approach and urges other industries to develop innovative mechanisms to enhance worker-management cooperation.

The Council also noted that Employment and Immigration already has a proven tool to foster improved worker-management cooperation in the Industrial Adjustment Service (IAS). IAS, introduced in 1963, is designed to encourage employers and employees to work together to bring about labour adjustment within a plant, an industry, or a community. It helps the private sector to solve its adjustment problems at an early stage through the mediation of industrial consultants. Every intervention sanctioned by an IAS agreement involves the establishment of a committee of employer and employee representatives, chaired by a neutral third party. An evaluation of the program indicates that, in most cases, employer and employee representatives as well as the chairpersons thought that the IAS program had improved labour-management relations.[18]

Despite the positive impact of IAS on labour-management relations, the Council noted that IAS has a budget of only $11.4 million, which severely limits the potential scope of its activities.

The Council applauds the thrust of such government initiatives. It believes that governments can be a catalyst in fostering worker-management cooperation and notes that increased resources are required. However, it wants to stress that, to meet the challenges and opportunities of technological change and the increasing globalization of the economy, business and labour will have to try to eradicate the lingering politics of confrontation.

[17] Frankel Steel in Milton, Ontario, closed its doors in January 1988, putting 250 employees out of work.

[18] Employment and Immigration Canada, Strategic Policy and Planning, Program Evaluation Branch, Evaluation Study of the Industrial Adjustment Service (IAS) Program, Final Report, p. 68.

Therefore, the Council recommends that:

- To promote greater labour-management cooperation:
  - the government double the IAS funding and increase the personnel required to administer the program;
  - the government consider funding new, imaginative approaches under the Innovations program.
- Other initiatives, such as improvement of the social handling of technological changes issues at the workplace, be encouraged.

Increased Human Resources Planning

Better and more general planning for human resources is critical in the view of the Council. Such planning is essential if Canadians are to meet the challenges and opportunities ahead. Business, in concert with workers, must prepare the work force for developments such as technological change, changes in work organization, emergence of new lines of products, production facilities, rationalization, or emergence and decline of industries. Human resource planning is a simple concept that can, in a basic form, be profitable for even the smallest business. In larger firms, or at the national level, it can be very sophisticated. At all levels, it offers concrete and effective ways to increase productivity and to minimize adverse effects on the labour market. If they are to avoid disruption, Canadians must prepare now. Early planning not only reduces people's reluctance to accept change, but also facilitates the adjustment process.

The Council would like to see human resources planning by both business and labour across the economy. This planning must permeate all industrial levels and must become an essential element of a national agenda to increase competitiveness. Strengthening the role of the Canadian Labour Market and Productivity Centre (CLMPC) could be one way to facilitate such planning. At the industry level, the Council is encouraged by the activities of organizations such as the Canadian Automotive Repair and Service Council or the Canadian Electric and Electronics Manufacturing Association. At the firm level, human resource planning should be intimately linked to the firm's business plan or corporate strategy, since it is part of the necessary future orientation of any enterprise, as firms such as IBM Canada or the Xerox Corporation demonstrate.

The Council believes that human resource planning remains primarily a joint responsibility of business and labour. It is of the view that in this area also the government should play a catalytic role by making Cana-

dians more aware of the benefits of such planning and by providing support services. The Council noted some promising examples of government initiatives in this area. Employment and Immigration Canada entered into agreements with private sector organizations to help the private sector identify their current and future skill requirements and to ensure that training provided by firms and educational institutions meets their needs. Agreements with the Canadian Electrical and Electronics Manufacturing Association and with the Aerospace Industries Association of Canada are two such examples.

In the view of the Council, this type of approach is worth studying further to determine the extent to which industrial sectors can manage the adjustment process and implement programming more effectively than government. It is also critical to define more precisely how the government can be an effective catalyst.

The Council sees the government playing a more direct role. The government should consider requiring, for instance, that any requests by firms for federal assistance include a human resources plan. In such a plan, the Council wants to stress that the level of consultation between labour and management should be fully outlined.

The government in its programs could also play an important role in human resource planning by putting greater emphasis on government training in areas where opportunities and problems are emerging. In this respect, the Council identified an EIC program which emphasizes linking upside and downside development. The Continuing Employment Option of the Skill Investment program was implemented in July 1988. This option provides financial assistance to help defray workplace-based training costs, wages, and other costs incurred by new or expanding employers when they hire and train workers recently laid off or whose job is threatened because of technology or market change (an IAS certification is required for eligibility). Although the thrust of this option appears promising, it has been introduced too recently for further assessment. The Council also noted that the funding for this option is limited, some $4 million for 1988 / 89.

In conclusion, the Council wants to emphasize once again the importance of human resource planning in the Canadian quest for increased competitiveness. This planning must permeate the economy at an early date, and the primary responsibility for it rests with business and labour. Employment and Immigration Canada can play a role as facilitator. Industry, Science and Technology Canada can also provide important services in the area of emerging technologies, through the Sector Competitiveness Initiatives discussed in Chapter 11. Ultimately, however, the private sector must take charge.

Therefore, the Council recommends that:

- The private sector, both management and labour, seek new and innovative ways to plan jointly for change.
- The government increase its support of human resource planning through IAS.
- The government make human resource planning and the establishment of goals a prerequisite for firms applying for any assistance under federal programs.

Increased Private Sector Training

The data collected indicate that Canada's overall private sector training effort is limited, although it is recognized that there is little consistency in the interpretation of what constitutes training. For 1987, expenditures by the private sector on training and retraining are estimated at approximately $1.5 billion[19] – just over $100 per worker on average. U.S. firms now spend about $80 billion annually on training their staff, similar to the amount spent by all U.S. public and private universities and four-year colleges.[20]

Most of the Canadian expenditures are incurred by a small number of firms. According to a Canadian Facts study, in 1984, three out of four establishments did not provide any formal training.[21] There is evidence that training is largely concentrated in capital-intensive rather than labour-intensive industries and in expanding rather than declining industrial sectors. Moreover, in firms offering training, evidence shows that it is directed in large part to employees who already have above-average education and pay.[22]

The Council believes that the responsibility for training the unemployed – some one million – rests primarily with the government. It is convinced, however, that the responsibility for most of Canada's training effort – training the 12 million or so employed – rests with the private sector. The Council notes with regret that the private sector does not

[19] The 1987 figure was extrapolated from Canadian Facts 1984 data, *Manpower Training and Development Study*, commissioned by Employment and Immigration Canada and the Ontario Manpower Commission, 1985.

[20] OECD, *Science and Technology Policy Outlook, 1988* (Paris, 1988), p. 14.

[21] Canadian Facts, *Manpower Training and Development Study*, 1985.

[22] OECD, "The Role of Education in Labour Force Preparation and Adjustment," prepared for the Intergovernmental Conference on Education and the Economy in a Changing Society, Paris, 16-18 March 1988, p. 72.

yet have a training mentality. It encourages companies to do more training, and workers to take steps to equip themselves with skills.

The Council is not saying that all corporations in Canada are equally remiss in their efforts. Some corporations indeed demonstrate a strong training ethos. IBM Canada is one of them. It is a resilient company in a fast-moving business. In 1987, it spent $29.6 million in training – an average of $2,437 per employee. Every year, employees receive on the average eight and a half days of training in addition to a maximum of six-months' training at the time of hiring. At IBM, training is an intrinsic part of work. Every year each employee's performance is appraised and he or she also participates in a personal development session to decide what training will respond to both the individual's personal educational wishes and the skills needed for advancement within the company. This is, in the eyes of the Council, an example of what the private sector training ethos should be.

Despite a few such instances of high corporate responsibility *vis-à-vis* training, the Council remains extremely concerned that more companies do not take a similar approach. A general private sector training effort is urgently required and will benefit both employers and employees. If everyone were involved in such an effort, employers who do training would not see their staff raided by employers who do not invest in the skills of their work force. Employees' satisfaction would also be greatly improved as they would be able to achieve their utmost potential. The Council cannot stress too much that Canadian corporations must rethink their approach to training. Training is not a residual activity. It must become part of work. The Council sees the responsibility to equip individuals with mathematical, scientific, and technical literacy skills resting primarily with governments – with appropriate input from the private sector – but ensuring that workers can meet the challenges of tomorrow's occupations remains a private sector responsibility. In the Council's opinion, only private sector training and retraining, on a continuing basis, will allow firms to meet their skills requirements, workers to maximize their abilities, and firms and workers to adjust and to win.

The Council believes that the private sector will not increase its training efforts simply because it is exhorted to do so. It considers that the government should act immediately to ensure that companies begin offering basic training.

The Council proposes establishing a corporate tax liability that would be offset completely if the firm provided a base level of training to employees. The objective would be to foster a training ethos and to induce firms to meet their own changing and increasingly sophisticated skill requirements. It is not to raise revenue. Should the private sector not meet the training level required, the government would use the moneys collected to develop training programs, in consultation with industry and labour, to ensure that skill shortages do not hamper the quest for increased

competitiveness, to ensure that Canada enters the twenty-first century with a highly skilled work force, and to ensure that Canada adjusts and wins.

Such a tax liability should be set at a relatively low level, so that employers would have little difficulty matching it. For instance, given a $300 billion Canadian payroll base, a 1 per cent tax liability could lever $3 billion in training. This tax liability should be introduced with ample notice to allow companies to plan. It might also have a carry-over provision – possibly five years – to ensure flexibility. The Council recognizes that without appropriate safeguards, this approach might produce only a minimum level of incremental training.

Although the principle is simple, issues surrounding its application will require further study and extensive consultations. In designing such a tax liability the government should work closely with the provinces, business, and labour.

One of the first issues that the parties involved will have to examine is the adequacy of the training infrastructure to provide training, especially in the area of high technology. In this respect, it may be desirable to assess how new technologies could further enhance Canada's private sector capacity. The Council thinks that a tremendous opportunity exists in the development, by community colleges and others, of advanced skills training techniques that are well suited to the adult learning environment – such as computer-based training (CBT) techniques. The experience of industrial and military institutions could be used as models. Such programs result in substantially lower costs per student and greater acquisition of knowledge.

Defining eligible training will be another key issue. To be eligible, programs must not encourage "paper training," the designation of pseudo-training activity as training expenses. Defining training will also mean addressing such issues as training on the job or contracting out, direct and indirect training costs, and apprenticeship.

Practical and administrative issues will also deserve extensive cooperative study. Would it be appropriate to treat small businesses differently from large corporations? Is it realistic to expect a small fishing venture in Atlantic Canada, for instance, or a family-operated small business in a remote area to be involved in such an initiative? The issues of seasonal and temporary workers will have to be addressed, as well as the treatment of unincorporated businesses and government services. Parties involved may also want to review the feasibility of applying a dollar-per-hour-of-training formula. These are only a few of the details that would have to be worked out. Although the details of the initiative will generate strong debate, the overriding principles of fairness, equity, and minimum reporting burden should be kept at the forefront of the discussion.

The Council does not – and should not – have answers to these questions; the details of this initiative, as well as alternative solutions like those proposed by the Canadian Labour Market and Productivity Centre which would achieve the same objective, must be carefully worked out in cooperation with the many parties involved. The Council wants to underline, however, that industry must take more responsibility to develop a training capacity that meets current and projected needs. Governments must encourage and facilitate the process without dictating needs and solutions; they must foster a "training culture."

In addition to administering the training incentive tax, the government would also have another important role to play in fostering private sector training – as facilitator. For instance, the government might provide consulting services and analysis capability to industry associations or unions, along with some seed money to plan for skills development needs and to implement new and unique solutions.

Finally, the Council wants to emphasize that Canadians themselves must develop a "training culture." The government can assist, but ensuring the availability of a highly skilled work force to meet the challenges of the twenty-first century will be a private sector responsibility.

Therefore, the Council recommends that:

- To foster the "training culture" needed to increase Canadian competitiveness, the government design and implement an initiative to lever greater private sector training.
- The government design and implement a flexible tax liability for firms that would be offset by a firm's expenditures for training, up to the full amount of the tax.
- The government act as facilitator in fostering private sector training by providing consulting services and analysis capability, or seed money to employers, unions, or industry associations.

THE "TRAMPOLINE" VERSUS THE "SAFETY NET"

In most industrial countries, total public spending on labour market programs, including unemployment insurance, expressed as a percentage of gross domestic product falls into the 2 to 3.5 per cent range. Programs may concentrate on the one hand on getting the unemployed back to work as quickly as possible. These "employment promotion" programs

include, for instance, employment services, training, and special measures for youth or the disabled. On the other hand, some labour market programs are designed to maintain income. They include unemployment compensation or early retirement for labour market reasons.

These two categories of measures reflect, in the opinion of the Council, two very different approaches: the "trampoline" versus the "safety net." The former approach is not an easy one. It requires imagination. It also means frustration, anxiety and sometimes failure. Its effectiveness and efficiency will be scrutinized. It will have to show continuity but have the ability to be fine tuned as labour market requirements evolve. The trampoline approach constitutes a real challenge.

The latter approach – the safety net – is an easier one. It requires, in the opinion of the Council, far less imagination. Although the Council agrees that such an approach is an important element in achieving a fair and equitable society, it notes that it does not contribute to the future development of a country.

Traditionally, countries have relied on both types of measures. Internationally, however, there are significant differences in the mix used, as Table 2.1 shows. Sweden, for instance, spends some 70 per cent of its labour market expenditures on employment promotion measures. At the other end of the scale, Australia spends 21 per cent on this type of measure.

TABLE 2.1
Government Employment Promotion and Income Maintenance Expenditures as a Percentage of Total Labour Market Expenditure, 1987

	Employment Promotion Measures	Income Maintenance Measures
Sweden	70	30
West Germany	42	58
United States	29	71
United Kingdom	35	65
Finland	32	68
Japan	29	71
Canada	**25**	**75**
France	24	76
Australia	21	79

Source: Derived from OECD, *Employment Outlook*, September 1988, p. 86

Canada relies heavily on the safety net approach. Only 25 per cent of public expenditures on the labour market are devoted to employment promotion – the trampoline. This distribution, in the view of the Council, requires greater balance. The Council believes that some of the empha-

sis should be shifted away from the safety net towards the trampoline. Canadians should invest primarily in employment, not in unemployment.

Although the Council advocates a shift in emphasis, it is not recommending a major reorientation of the Unemployment Insurance (UI) program. The Council recognizes that the safety net is important and that in fact it may be more important to Canadian regions which do not fully participate in our fast-growing economy.

In the opinion of the Council, an emphasis on employment promotion measures on the part of both the private sector and governments would eventually lead to a decrease in UI expenditures, as claimants would become far fewer.

A GENERAL FRAMEWORK

Canada's labour market expenditures expressed as a percentage of gross domestic product compare well to those of many countries often seen as models. Relatively, Canada spends approximately as much as Germany, Sweden, and Finland (Table 2.2). In recent years, total unemployment insurance expenditures have been in excess of $11 billion annually (financed in 1987 as follows: employers 43%; employees 31%; and government 26%) and, for 1988 / 89, the Canadian Jobs Strategy had a budget of $1.774 billion.[23] Thus, the total level of resources devoted to labour market intervention is not a core issue in the opinion

TABLE 2.2
Labour Market Expenditures as a Percentage of Gross Domestic Product, 1987

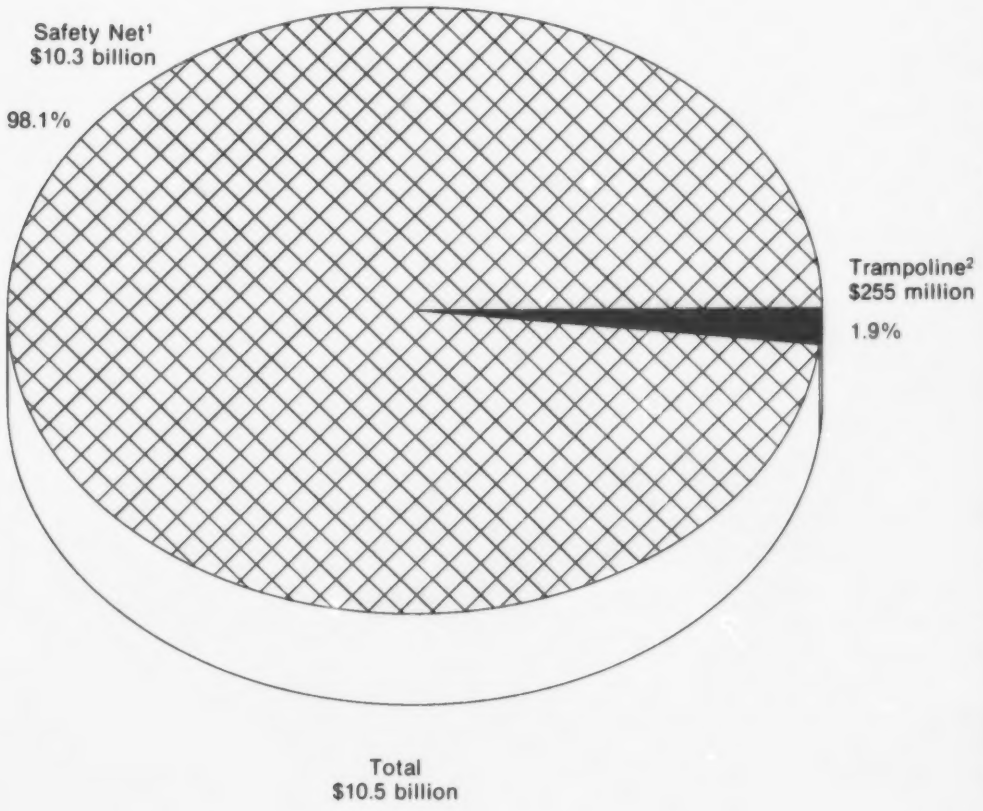
	Total Labour Market Expenditures	Employment Promotion Measures	Income Maintenance
France	3.07	0.74	2.33
Sweden	2.66	1.86	0.80
United Kingdom	2.57	0.89	1.68
Finland	2.39	0.76	1.63
West Germany	2.34	0.99	1.35
Canada	**2.24** *	**0.57**	**1.68**
Australia	1.53	0.32	1.21
United States	0.83	0.24	0.59
Japan	0.59	0.17	0.42

Source: OECD, *Employment Outlook*, September 1988, p. 86. * *sic*

[23] Employment and Immigration Canada launched the Canadian Jobs Strategy in 1985. It was developed after consultations with business, labour, and provincial governments and emphasizes involvement by the private sector at the local level.

FIGURE 2.11
Estimated Unemployment Insurance Benefits, 1988

1 Regular and special benefits, developmental uses for work-sharing and job creation
2 Section 39: training
Source: Employment and Immigration Canada



of the Council, and it sees little need to recommend a dramatic increase in the overall level of moneys. The balance of these expenditures is, however, of concern.

Unemployment insurance benefits for the most part represent an income maintenance measure as shown in Figure 2.11. For many individuals, unemployment insurance provides a short-term but essential financial bridge to allow them to find another job.[24] For those who

[24] Twenty-two per cent of UI claimants receive benefits for less than 9 weeks and some 45 per cent for less than 20 weeks.

experience longer term unemployment – and therefore likely need to upgrade their skills – it does not help them get back to work as soon as possible, since it does not generally allow for training or retraining. The Council noted one exception: Section 39, Training Provision of the UI Act. This section – currently budgeted at $255 million – provides income support to the unemployed up to a maximum of 104 weeks while they improve their skills. In the eyes of the Council, this is a positive use of funds which should be strengthened significantly, but without increasing the UI contributions of employers and employees.

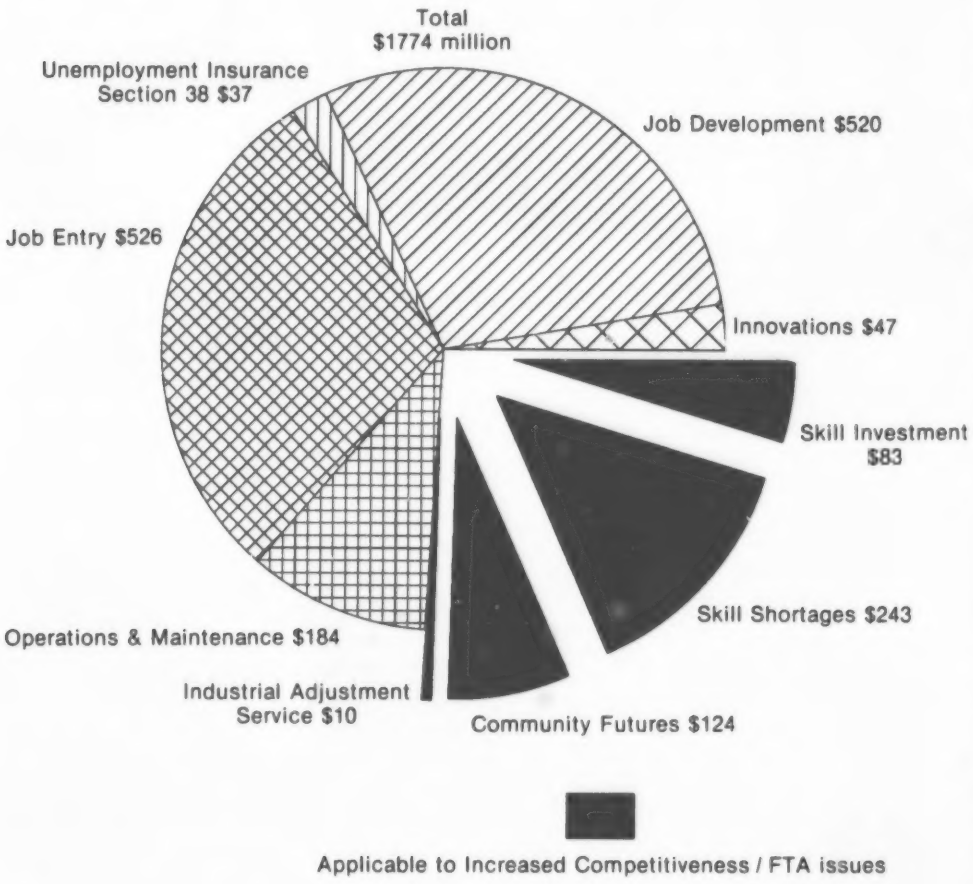
With respect to alternative uses of other income maintenance funds, the Council is also encouraged by the cooperative efforts of federal and provincial governments to enhance the employment prospects of social assistance recipients. In this initiative, employment programming and training are available to recipients on a voluntary basis as an alternative to social assistance payments.[25] The Council again sees this type of measure as a positive step in getting individuals back to work.

The Canadian Jobs Strategy is another major federal labour market intervention, and the Council noted that considerable emphasis is given in it to equity issues (Figure 2.12). As indicated earlier, certain segments of the population face special employment problems, and several CJS programs have been targeted to assist in this respect. Some $520 million is spent on Job Development to provide training and work experience to the long-term unemployed. Approximately $525 million is spent on Job Entry to help young people and women, for instance, find employment. In total, two-thirds of CJS expenditures – $1.05 billion – are devoted to these groups.

Although the Council sees these programs as valid, and indeed needed, another segment of CJS programming is more germane to adjustment to the FTA, to the quest for increased competitiveness. This segment comprises programs designed to upgrade skills, reduce skill shortages, and assist the employment threatened or newly unemployed. These programs, all focusing on efficiency, should in the view of the Council be given greater emphasis. Overall, some $450 million is allocated to these programs. Skill Investment, designed to assist the employment threatened or newly unemployed as a result of market or technological change, has, for instance, a budget of $83 million. Skill Shortages, which assists employers in finding the skilled workers they need to be competitive – where these skills have been designated in shortage at the regional or national level – has a budget of $250 million. In addition, Community

[25] This initiative, introduced in 1985, is designed to enhance the employability of social assistance recipients. It became fully operational in 1987-88. Since its inception approximately 60,000 individuals have participated in the federal component of this initiative. (Data for the provincial component are not available.)

FIGURE 2.12
Canadian Jobs Strategy, Budget, 1988-89
As of 31 January 1989
Source: Employment and Immigration Canada



Futures, designed to assist selected communities in the assessment of their economic circumstances and in the development of employment opportunities, has a budget of $124 million.[26]

In light of the arguments above, the Council concluded that the emphasis in government labour market interventions needs to be shifted. The Council believes that the details of how best to achieve that shift should be developed jointly by labour, business, and governments. It wants to stress, however, that the existing safety net should remain, and

[26] For information on Canadian Jobs Strategy programs, refer to Appendix D.

it notes that greater emphasis should be given to the trampoline which facilitates employment maintenance, quick re-employment, and minimized unemployment. Greater emphasis should be given to developmental income support measures, such as Section 39 of UI, and to programs such as Skill Investment and Skill Shortages. The Council is of the opinion that, although equity considerations can be met by the CJS, the efficiency challenges cannot fully be addressed with current CJS funding.

Therefore, the Council recommends that:

- A bipartite group of business and labour be established by government to review how best to effect a shift in emphasis in expenditures on labour market interventions from income maintenance to employment promotion measures.
- The federal government shift expenditure from income maintenance to employment promotion measures, taking into consideration the recommendations of the bipartite group.
- The federal government double the amount allocated to Unemployment Insurance, Section 39, Training.
- The provinces cooperate with the federal government in reallocating expenditures from the "safety net" to the "trampoline."
- The federal government increase significantly - by $200 to $300 million annually - funding for programs such as Skill Shortages and Skill Investment or similar programs which are particularly germane to adjustment.

While the level of funding is important, it is even more imperative to design programs with extensive private sector input if Canada is to meet labour market requirements and maximize their impact. Too often, in the Council's view, such programs have been designed with too little consultation with the private sector. In this respect, the Council welcomes initiatives on the part of EIC to increase private sector input in the design of labour market interventions. The Council believes, however, that considerable further scope exists for broader advice from the private sector on global and sectoral labour market requirements. It is also of the opinion that there is a need for private sector suggestions on the most effective means of utilizing the funds available for human resource

development and for both the UI program and the Canadian Jobs Strategy.

The Council is impressed with the scope and the breadth of the advice on trade matters provided by the International Trade Advisory Committee (ITAC) and the Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs). The strength of the structure is that it has provided an ongoing, confidential, two-way flow of information and advice between the government and the Canadian private sector on international trade matters. Membership in the committees is drawn from the business, labour, consumers, cultural, research, and academic communities. Both the ITAC and the SAGITs report to the minister for international trade. The Council believes that a similar structure should be put in place to advise the minister of employment and immigration on policies and programs to assist Canadian workers adapt to the requirements of an increasingly competitive international environment.

Therefore, the Council recommends that:

- The government actively seek private sector input in the design, implementation, delivery, and monitoring of labour market measures.
- The government, building on existing models, establish an International Trade Advisory Committee (ITAC) / Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs) type of structure to provide broad advice on labour market issues and the formulation of labour market policies.

CHAPTER NINE

Specific Employment Issues in an Age of Globalization

In Canada's continuing quest for competitiveness, the process of labour adjustment will be ongoing as Canadians gear up for:

- the increasing pace of international technological change;
- more intense competition as world markets become truly global, with product stock, assembly, and distribution supplied from many international sources;
- competition in the larger North American market with countries which have relatively low labour costs; and
- the effort to overcome the problems of Canada's smaller scale production with higher unit costs in comparison with larger global trading partners.

In the opinion of the Council, there is no doubt that the globalization process of previous decades will continue and likely intensify in the foreseeable future. The programs of the federal, provincial, and territorial governments which deal with work force adjustment in these circumstances, as well as the wide variety of initiatives taken by employers and employees, will continue to assist workers as these changes occur.

In the Council's view, there are two main complementary sets of issues to be addressed. On the industrial side, the adjustment process is complicated by relatively low increases in productivity, high rates of regional unemployment, and more recently by higher rates of interest and a strong Canadian dollar. On the labour side, the adjustment process under globalization is complicated in particular by the traditional fragmentation of responsibilities between federal and provincial or territorial jurisdictions, and by variations in labour standards.

The effort required to gear up and make Canada fully competitive internationally for the next century is of considerable magnitude and will require a high degree of integration and harmonization of policies, in economic and social areas as well as between government jurisdictions. It is in this context of global competitiveness that a decade of new labour adjustment measures must be situated.

In order that Canadian business and labour can take full advantage of larger markets and increased competition arising from globalization, there is a need to:

- rapidly increase the international competitiveness of much of Canadian industry;
- ensure that government and business assume an appropriate share of responsibilities for encouraging competitiveness and improving the management of the process of change;
- establish common labour adjustment standards applicable to all Canadians in all regions of the country;
- ensure that those who are displaced are assisted, by rapid retraining of workers where required, to help them find new employment in areas of emerging opportunities; and
- make provision for retraining older workers and, where appropriate, for a humanitarian exit from the labour force for those workers.

In this section of the report, the Council has singled out some key areas for particular and immediate attention. In the Council's view, the most important aspects are:

- Advance Notice of Layoff;
- Severance Pay;
- Wage Earner Protection;
- Community-based Re-employment Services;
- Community Adjustment; and
- Programs for Older Workers.

ADVANCE NOTICE OF LAYOFF

Business, communities, and individuals need time to plan for change and to acquire new skills. It is self-evident that, the more prepared for change people are, the easier it will be for them to make an orderly transition to new opportunities. This observation is also supported by growing international evidence.[27] One of the most important features of advance notice is that it provides time to assess the labour market, to make an inventory of the skills and preferences of the laid-off workers, and allows unions, management, and all levels of governments to take an early and

[27] OECD, *Measures to Assist Workers Displaced by Structural Change: Report by Evaluation Panel No. 1 (Phase II)*, April 1988, chap. IV.

active role in defining the options or tailoring the adjustment services required.

Ideally, the longest possible notice of a layoff should be given, since adequate notice can allow a worker to find new employment before a permanent layoff occurs, thereby avoiding or at least reducing a period of unemployment. The six-month advance notice provided by Firestone Canada Inc. in 1987 for the closure of its Hamilton plant was an important factor in the placement of over 80 per cent of the 1,286 workers involved. As an added economic benefit, this period of notice not only reduced the length of unemployment for these workers but also avoided considerable unemployment insurance costs. This relationship between a long period of advance notice and savings in unemployment insurance costs is in line with similar findings in the United States.[28]

As the globalization process unfolds, Canadian companies will adopt a variety of strategies including mergers, acquisitions, and other production rationalizations in order to be in the best position to compete internationally. These activities could lead to anxiety and uncertainty for affected Canadian workers. The Council strongly believes that these competitive strategies must not lose sight of benefits built up by workers, such as seniority, and should not result in disadvantages to any groups of employees.

The Canada Labour Code and legislation in most provinces and territories require an employer to provide notice before laying off individual employees. Advance notice is also required in many jurisdictions before a collective layoff. Depending on the jurisdiction, as few as 10 or as many as 50 employees have to be laid off to come under the provisions of federal, provincial, or territorial collective layoff legislation.[29] The general principle followed is that the larger the group the longer the advance notice required.

Legislation for group termination is in place at the federal level as well as in Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, and Yukon. Where legislation for group termination is not in place, provincial or territorial legislation requires individual notice, except in the Northwest Territories where neither type of layoff notice exists.

In addition, group termination legislation in the federal, Manitoba, Ontario, and Quebec jurisdictions provides for joint adjustment commit-

[28] L. Mishel, *Advance Notice of Plant Closings: Benefits Outweigh the Costs*, Economic Policy Institute Briefing Paper (Washington, D.C., May 1988), pp. 3-4.

[29] The Federal Labour Code applies to industries such as banking, telecommunications, and interprovincial transportation. It requires a group notice of 16 weeks where an employer terminates the employment of 50 of more employees under certain designated circumstances. Provincial statutes, where they exist, generally follow a similar pattern with significant variations. Notice required varies from 4 to 18 weeks.

tees made up of employer and employee representatives. The purpose of these committees is to facilitate the adjustment process by minimizing the impact of layoffs on workers and assisting in their re-employment. As well, employers anticipating group terminations are typically required to provide information concerning the intended termination of employment, including statistical and skill profiles of affected employees, under federal, Ontario, Quebec, and Manitoba legislation.

After examining advance notice, the Council has concluded that it is a key element in successful re-employment strategies, since it provides an essential period of time during which individuals and the community can prepare for and adjust to change.

Therefore, the Council recommends that:

- The federal, provincial, and territorial governments put in place minimum standards for advance notice for layoffs, with the objective of maintaining as near continuous employment as possible, with the following as a minimum;

  Notice period of

  - 2 weeks regular notice for all companies laying off 1 to 4 persons;
  - 4 weeks regular notice for all companies laying off 5 to 9 persons;
  - 8 weeks regular notice for all companies laying off 10 to 49 employees; and
  - 16 weeks for layoffs of 50 or more people.

  Regular part-time employees receive the same advance notice of layoff as full-time employees.

  In group layoffs, the employer be required to supply the relevant federal, provincial, and territorial departments and agencies with a full demographic and skill profile of those laid off, the proposed compensation and redeployment package, together with the reasons for layoff.

- The federal government, through existing agencies and departments, ensure that employers fully respect seniority provisions, pensions, and other benefits built up during employment, in the design and implementation of merger, acquisition, and product rationalization strategies.

SEVERANCE PAY

Compensation for termination of employment, or "severance pay," is another important measure available to ease hardship for workers as a result of work force reduction. The Council notes that there is provision for severance pay only in federal and Ontario employment legislation.[30] However, severance payments are an accepted practice and regarded as such a strong corporate responsibility that compensation on termination of employment for executives is commonly provided.

The extent of the adjustment burden being carried by workers has not, in the opinion of the Council, received sufficient attention. The Council strongly believes that severance payments should be made to all employees and that the prime responsibility for severance pay rests with employers. Employers should be conscious of this responsibility. A recent example of corporate responsibility in this regard is Gillette Canada Inc., which, at its plants in Montreal and Toronto, provided a minimum of 26 weeks severance pay for permanent employees and for temporary employees who had worked 3700 hours or more. It also allowed for an age bonus.

In addition, the Council observed that under some severance arrangements, an employee who found another job before separation was not entitled to receive full severance. The Council sees this as a potential impediment to early job search and re-employment, as well as a departure from the notion of compensation for loss of employment and past service. The Council also noted that under the Unemployment Insurance program, severance pay is considered income, and as such reduces the overall UI benefits otherwise payable. In the opinion of the Council, severance payments are essentially compensation and not earnings, and should not be considered in the UI waiting period or be fully taxable.

Severance pay represents an amount paid in recognition of, among other things, a loss of capital built up by workers in their jobs. This capital may take various forms, such as seniority privileges or other considerations specific to a particular employer. These can all be considered as forms of "human" capital which represent investments by employees in

[30] Under the Federal Labour Code, an employee who has completed 12 consecutive months of employment is entitled to two days' wages in respect of each completed year of employment but not less than five days' wages at the regular rate.

Under the Ontario Employment Standards Act, the employer must provide severance pay to each employee who has accumulated five years of service or more. This requirement applies where 50 employees or more are terminated within six months or less, or where one or more are terminated by an employer (including a group of related companies) having an annual payroll of $2.5 million or more. In these situations, the employee is entitled to one week's regular wages (exclusive of overtime) in respect of each year of service, plus credit for each completed month of service, to a maximum of 26 weeks.

their jobs and which are similar to the types of investments subject to capital gains tax that are given special treatment for income tax purposes. Severance payments also represent a financial base for individual initiatives, to ease adjustment or to consider alternatives, for example, by paying down a mortgage or starting a small business.

After considering the capital aspect of severance pay, the Council concluded that treatment of severance pay as a capital gain for income tax purposes would help in the adjustment process. At the same time, it recognizes that there is a certain scale of payment that can reasonably be regarded as facilitating the adjustment process and that beyond this scale other factors less related to adjustment prevail. Consequently, the Council is of the view that the amount of severance pay that is considered to be a capital gain should be subject to a maximum limit.

Similarly, current administrative practice under the Unemployment Insurance program treats lump-sum payments such as severance pay as earnings, which effectively reduces the amount of benefits received. The Council believes that this practice works against the adjustment process; it is inequitable to reduce the resources available to an individual to explore adjustment options fully at a time when these resources are needed most.

Therefore, the Council recommends that:

- To harmonize severance pay legislation for permanent layoffs or plant closures throughout Canada, legislation in every jurisdiction should provide to employees with five years or more of service, as a minimum:
  - one week regular wages, excluding overtime, for each year of service, plus a credit for each complete month of service to a maximum of 26 weeks;
  - a further one-half week per year of service for workers 55 years and over, to a combined service-plus-age maximum of 39 weeks.
- Severance payments not be considered in the determination and allocation of earnings for Unemployment Insurance benefit purposes.
- The federal government undertake a study of the costs and benefits of treating severance payments to a maximum of $10,000 as a capital gain for the purposes of income tax, and implement decisions based on the results of this study before December 1989.

WAGE EARNER PROTECTION

The Council considered situations involving terminations of employment in which employers were unable to provide severance compensation. It was noted that, in addition to federal legislation, each province and territory has a basic system that requires the payment of certain wage amounts and that creates mechanisms for their recovery. Beyond these systems there are a variety of measures which try to ensure that assets will be available for the recovery of these wage amounts. These measures vary from jurisdiction to jurisdiction.

Under the current federal Bankruptcy Act, for example, a wage earner is entitled to a limited priority claim for an amount not exceeding $500 for arrears of wages for services rendered during the three months prior to the bankruptcy. Some provinces have also created legislative mechanisms to cover amounts owing for wages and vacation pay. The most noteworthy mechanism is the Manitoba "Payment of Wages Fund" from which the provincial government, as a last resort, pays wages owing, up to a maximum of $1,200 per employee.[31] The government subsequently undertakes to recover amounts paid out from defaulting employers.

The federal government has proposals before it to create a wage earner protection fund. It would be financed by the federal government, and would cover unpaid wage claims of employees whose employers are bankrupt, insolvent and being liquidated under statute, or in receivership, and whose employment has been terminated. Coverage would extend to 90 per cent of gross wages and vacation pay earned within the six months prior to the bankruptcy, liquidation, or receivership. The maximum amounts claimable would be $2,000 for wages and vacation pay together and $1,000 for expenses. A 10 per cent deductible would apply in all cases. The federal government would have an ordinary claim against the defaulting employers for amounts paid as compensation.

The Council recognizes that in the case of bankruptcies, for example, the proposed amendments to the Bankruptcy Act would provide some relief for workers. Furthermore, improvements to legislation by the provinces should result in a more standard treatment of severance payments and an increased awareness of employer responsibilities.

The Council strongly believes that employers must compensate employees fairly upon termination of employment. This responsibility to make restitution to individuals is a vital element in maintaining continuing

[31] Manitoba's Payment of Wages Act provides that, as a last resort, when all reasonable and necessary efforts have been made to collect the unpaid wages and all appropriate procedures under this act have been utilized, if part or all wages ordered to be paid remain unpaid, the minister of finance, on the requisition of the director of employment standards, shall pay the wages owing out of the Payment of Wages Fund.

confidence in a commercial relationship and is an accepted obligation in several fields.[32]

The Council is of the view that a fund should be created, financed by levies on employers or financed by the federal government from general revenues, to cover unpaid amounts owing to employees in situations involving layoffs where the employer is unable to make payment. Although the Council firmly believes that employers have the primary responsibility for such payments, it also is of the opinion that the federal government should assume this obligation when the employer cannot pay.

This wage earner protection fund should make timely payments of unpaid amounts of up to $4,000 owing to workers, and be responsible for recovering amounts paid out under the fund from defaulting employers.

Therefore, the Council recommends that:

- Consumer and Corporate Affairs Canada expedite amendments to the Bankruptcy Act to create a national wage earner protection fund to make payments of up to $4,000 to cover unpaid amounts owing to workers for such items as wages, vacation pay, pension and benefit premiums, and severance pay.
- In the event that the wage earner protection fund is not created, the federal government expedite legislation to ensure that claims of wage earners have priority over all other claims in the disposition of assets of insolvent employers.

COMMUNITY-BASED "ONE WINDOW" RE-EMPLOYMENT SERVICES

Any layoff having a significant material impact on a community creates extraordinary pressures and demands that require special attention by all those involved. At such a time it is essential that speedy and effective delivery of a range of employment services be available.

These services exist to some extent now in many cities and towns across Canada as part of the network of Canada Employment Centres

[32] For example, the Canadian securities industry has established a National Contingency Fund, a trust fund financed entirely by the securities industry, to protect individual investors in the event of the insolvency of an investment dealer.

and the routine range of other programs and services available from Employment and Immigration Canada, as well as from provincial and territorial governments. However, the extraordinary demands and imperatives of a major layoff or plant closure require an enhanced level and intensity of services. In the Council's opinion, the full range of required services would be best located at the work-site where the layoff is to occur. This is also the conclusion of a recent study by the Organization for Economic Cooperation and Development.[33]

Although the ideal in significant work force reductions is an orderly process in which there is ample communication and coordination of effort to achieve re-employment of all affected employees, with no break in employment, this is often far from what happens. Even with several months' advance notice, employees are faced with many stressful and difficult questions or choices, and the environment is emotionally charged.

In this context, an effective approach would be a number of well-trained mobile teams which could establish a presence quickly and enhance the existing resources of government departments and agencies in a community where a significant work force reduction is planned. The team members would be the primary contact in government that employers and employees would need from the time they first meet until the issue or problem is satisfactorily resolved.

Employment and Immigration Canada, having dedicated resources, would be the logical lead department to offer this increased level of service and to coordinate federal government activities with those of provincial and territorial departments and agencies. These teams would complement and enhance rather than replace existing services such as the Industrial Adjustment Service.

Therefore, the Council recommends that:

- Employment and Immigration Canada, in consultation with other federal, provincial, and territorial departments and agencies, establish community-based "one window" arrangements to provide a range of services to employees and employers during layoffs which have a significant material impact on a community.

[33] OECD, *Measures to Assist Workers*, chap. IV.

COMMUNITY ADJUSTMENT

The realignment of employment caused by ongoing economic change, including the opportunities and challenges arising from more liberalized trade, will have a different impact on communities across Canada as a result of many factors. These factors include the diversity of community circumstances and local ability to cope with change. In this respect, the Council notes the achievements of the community of Sudbury, in cooperation with INCO Limited, in diversifying its economic base following major work force reductions in the 1970s and 1980s, as well as the diversification achieved by Alcan Aluminum Limited together with other companies in the Saguenay–Lac Saint-Jean region in Quebec.

Large metropolitan centres and adjacent communities which have access to a broad range of commercial alternatives will on balance likely be affected neutrally or positively. At a different level, small subsistence-based communities in northern, coastal, or rural areas will likely be affected only minimally.

The areas most likely to be affected negatively are those population centres where there is only one source or a limited number of places of employment. Examples are communities with import-vulnerable industries such as textiles and clothing, as well as commodity-based industries which are subject to relatively wide price swings and changing consumer taste. Estimates of the number of single-employer resource-based communities range from around 800 to 1,500.[34]

Although Canadian cities and towns benefit from a broad range of programs, the centrepiece is the Community Futures Program introduced in September 1985 as part of the Canadian Jobs Strategy (CJS). Administered by Employment and Immigration Canada (EIC), Community Futures assists eligible communities to adjust to structural and economic changes which may result in permanent layoffs. The program operates primarily through local Community Futures Committees consisting of 10 to 15 individuals drawn from local business, labour, and municipal government. These committees receive assistance for operating expenses to prepare and oversee the implementation of a plan which identifies opportunities and the labour adjustment measures required. The National Labour Market Innovations Program (Innovations), also part of CJS, directly supports the Community Futures Program by providing shared-cost assistance for new initiatives to address labour market issues including community-based projects.

As the process of globalization of markets continues, Canadian communities will face a range of opportunities and challenges which will

[34] Canada Employment and Immigration Advisory Council, *Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive*, February 1987, p. 3.

only become defined over time. Communities are in a pivotal position to assess their vulnerability to changing circumstances and take early action to mobilize resources to resolve emerging problems. Advance planning by communities with few employers, so as to identify feasible ways to diversify their economic base, is a critical factor in how well communities adjust. These points, as well as the paramount importance of community self-reliance, were confirmed in representations to the Council by the Federation of Canadian Municipalities and the Canadian Association of Single Industry Towns. To support action at the local level, community circumstances should be monitored on an ongoing basis by the federal government, in cooperation with the provincial and territorial governments, so that assistance for community adjustment initiatives can be provided when and if necessary.

Therefore, the Council recommends that:

- The federal government be prepared to expand the Community Futures Program, if necessary, to deal with communities which require adjustment assistance because of circumstances arising from globalization of markets.

OLDER WORKERS

As indicated in Part 1, much of the labour adjustment process arising from economic change, including trade liberalization, takes place without government intervention. This is especially true during periods of economic buoyancy and where there is high labour flexibility. However, job changes can be impeded for a variety of reasons. Significant among these reasons is the age of the workers, an issue that is real and growing in importance.

The Canadian labour force is aging rapidly and the number of members aged 45 to 64 is expected to increase by almost 2 million to 6.7 million between 1985 and 2001, a span of only 16 years.[35] In addition, although they tend to have a relatively lower unemployment rate compared to the labour force as a whole, older workers, once unemployed, take longer to obtain another job.

[35] Employment and Immigration Canada, Advisory Council, *Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market*, August 1985, p. 6.

Not all older workers experience lengthy unemployment. Those with skills and talents in high demand and those who are mobile tend to be re-employed most quickly. Recent and anticipated amendments to pension legislation in almost all jurisdictions in Canada, providing for relatively uniform vesting of pension benefits, hold promise for greater portability of pensions and mobility of older workers.

It is important to note, however, that certain segments of the older worker population may have more difficulty in taking advantage of opportunities outside their community or industry. This may be, for example, because of financial concerns including home equity or because of the characteristics of specific industries such as the garment industry, where women make up over 75 per cent of the work force.

The Council is of the opinion that all unemployed workers should have access to opportunities that will enable them to return quickly to the work force. As discussed in the previous chapter, training is an important factor in ensuring rapid re-employment. As well, early retirement, unless clearly dictated by individual wishes, could be counterproductive in view of current skill shortages and the dwindling labour force anticipated in the future.

Therefore, the Council recommends that:

- The federal government examine the circumstances facing older workers in order to determine whether additional special measures are required to help them reintegrate into the labour force.

The Council recognized that there will be circumstances under which some older workers will not be able to reintegrate into the work force. The Program for Older Worker Adjustment (POWA), announced in its current form in October 1988, is a response to these particular circumstances. POWA is intended to focus assistance selectively on those major permanent layoffs which could lead to real hardship for a significant number of older workers. It is not designed to encourage early retirement, since all avenues to re-employment must be exhausted before the assistance is made available. Support is targeted to workers between the ages of 55 and 64 who have been in the labour force for 15 of the last 20 years.

Under the program, major permanent layoffs will be assessed on a case by case basis, taking into account a wide range of considerations, including laid-off workers' prospects for re-employment and the prospects of retraining or mobility leading to job opportunities. POWA will provide

income assistance at a level between social assistance and unemployment insurance. This level will be determined on an individual basis, depending on a variety of factors. Federal contributions under the program will be contingent on a provincial financial contribution and the maximum feasible contribution will be sought from the employer in every case. There has been no payout under the program as yet, since applications for assistance are still under consideration.

Eight provinces and territories have agreed to participate in POWA to date, and discussions are continuing with the others.

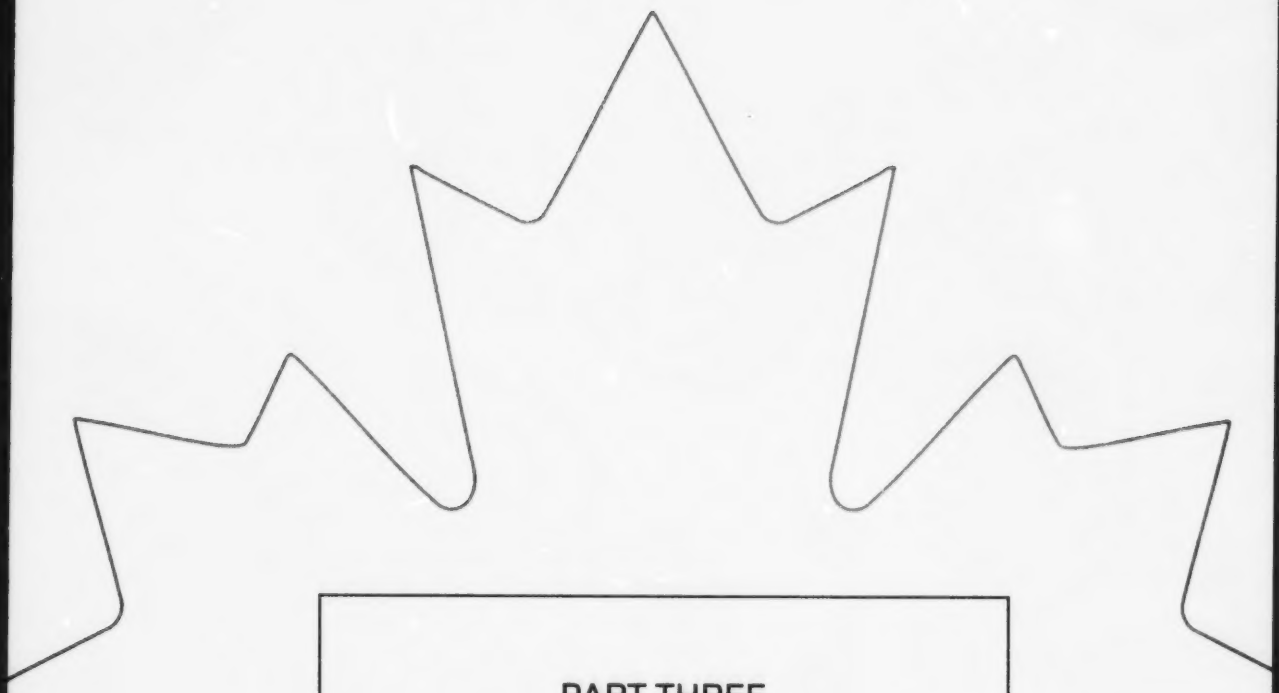
Therefore, the Council recommends that:

- All provinces and territories participate in the Program for Older Worker Adjustment.

The Council noted that under POWA, assistance is available only to those older workers involved in major layoffs and that there is no similar support for those not part of such layoffs.

Therefore, the Council recommends that:

- The federal and provincial governments examine ways of extending benefits similar to those available under POWA to older workers not part of major layoffs.



PART THREE

Corporate Issues

Introduction

Adjusting to change has become a way of life for Canadian corporations. Economic Council data indicate, for instance, that over a 10-year period about 40 per cent of firms leave a typical manufacturing industry, primarily through plant closure.[1] The firms that close down are rapidly replaced by new firms starting up. Even though some of the other 60 per cent may just struggle along, most are adjusting by either modernization or expansion.

Canada has adjusted well to developments in the changing trade environment, as indicated in Part 1, Canada Today. The tariff cuts of the Kennedy and Tokyo rounds and the implementation of the Auto Pact are just a few examples. Over the last three years, Canada's corporate sector also adjusted remarkably well to a significant increase in the value of the Canadian dollar *vis-à-vis* the U.S. dollar.

The corporate sector must build rapidly on its strengths, since the process of change is expected to accelerate as we approach the twenty-first century. The pace of technological change will gain momentum. Canada will face increasing competition from the newly industrialized countries of South Korea, Taiwan, Hong Kong, and Singapore, as well as countries such as Brazil, Mexico, and India. The remaining barriers between European countries will fall in 1992, and Canada can expect fierce competition from this trading block. Compounding these changes in the global trading environment, the FTA will increase competitive pressure at home. The FTA, however, will greatly enhance Canada's export opportunities by giving preferred access to a market of 250 million consumers.

Consultations with representatives from the business sector left the Council with the impression that many saw enhanced opportunities in the new global trading environment. The Council was apprised of expansion plans which had already taken place as part of a continental ration-

[1] *Managing Adjustment: Policies for Trade-Sensitive Industries, A Statement by the Economic Council of Canada*, 1988, p. 7.

alization of industry. Canadians also witnessed some plant closures as part of this rationalization, not only at the North American level but also at the world level.

With the exception of specific industry sectors which are covered in Part 4 of this report, the Council heard few representations to the effect that new programs were required to enhance Canada's competitiveness. The Council heard repeatedly, however, about the need to improve the business environment. The erosion of the tax treatment of research and development and of investment, the need for sales tax reform, impediments to interprovincial trade and labour mobility, and the issue of the consistency and continuity of government policies were most often aired.

This part of the report will give an overview of the main issues raised in relation to business. It will also provide insight into the findings of the Council, as well as indicate what Canada must do if it is to enter successfully into the twenty-first century. The chapters are organized as follows:

- Technological Innovation;
- Taxation and Financing;
- Interprovincial Barriers; and
- Outward Orientation.

CHAPTER TEN

Technological Innovation

Technological innovation is important to Canada's ability to adapt to the new business environment. It is a potent tool for achieving major gains in productivity, for developing new products, and for improving existing ones. These activities create wealth and jobs.

Technological innovation starts with identifying a technology that has the potential to enhance commercial products or processes. The technology is then developed or acquired and applied in a manner that will lead to improved productivity, better quality, new features of existing products, or entirely new products.

Technological innovation may be achieved in three general ways. Research and development is the first. Adopting technology from outside the firm is the second and major avenue. Improvements in products and processes on the shop floor, at the initiative of people on the job, is the third. All three must be utilized in a suitable balance in today's competitive world.

Technological innovation is frequently discussed in connection with high-technology industries. Some companies in these sectors are doing well in Canada, notably in telecommunication equipment. However, by far the largest part of the Canadian economy is comprised of more traditional industries, including other manufacturing, services, and resource industries. It is critical to the economic growth and prosperity of Canada that these industries rapidly adopt leading-edge technologies of all kinds, many of which will come from the high-technology industries. For example, the applications of computer technologies, new materials, and biotechnologies can boost the productivity and competitiveness of traditional industries.

Technological innovation, however, cannot proceed in a vacuum. First, the process must be market driven. Secondly, the firm must have technologically oriented management, strong marketing capabilities, adequate financing, and a skilled work force. The need for skilled people – scientists, engineers, and technicians – is particularly important.

While industry must take the initiative on technological innovation and provide most of the resources, other organizations can provide

valuable assistance. Universities and government laboratories can work jointly with companies on projects, although their main responsibilities may lie elsewhere.

The establishment of the National Advisory Board on Science and Technology, chaired by the prime minister, is considered by the Council to be a significant signal regarding the importance of science and technology to Canada's future. For the first time in recent history, science and technology have a meaningful place on the national agenda. The board is now a key initiator of government policy in this area. The Council welcomes the commitment of the prime minister to R&D indicated at the January 1988 Conference on Technology. It is important that the government define its role in industrial technological innovation precisely, since it has a significant influence on the other participants: companies, universities, and government laboratories.

In this chapter, technological innovation will be discussed under the following headings: research and development; technology transfer; federal government support for technological innovation; and human resource aspects of technological innovation.

RESEARCH AND DEVELOPMENT

Current Status of R&D

The level of Canadian R&D activity has been low in the past and, despite brave words over the years, only modest improvements have been recorded. Canada's overall expenditure on R&D, at 1.42 per cent of gross domestic product (GDP) in 1986, is only half that of leading industrialized countries, as illustrated in Figure 3.1. The percentages of GDP spent annually in Canada by government laboratories and universities have been somewhat less than in other OECD countries, as shown in Table 3.1. In the case of industrial R&D, however, Canadian expenditures have been significantly lower.

Industrial R&D expenditures have been growing steadily in industrialized countries (see Figure 3.2). Significant differences in the growth rate prevail. In Canada, for example, the R&D expenditure, expressed as a percentage of domestic product of industry (DPI), rose from 0.6 in 1973 to 0.9 in 1983, a 50 per cent increase. In Sweden, West Germany, and the United States, the increases were 73, 44, and 16 per cent, respectively. Within 10 years, West Germany and Sweden overtook the United States in terms of industrial R&D expressed as a percentage of DPI. Even though a country increases its efforts each year, it cannot be complacent. It must do more just to maintain its position.

An overview of sources of R&D funding and expenditures by those carrying out R&D in Canada is contained in Table 3.2. Of the

FIGURE 3.1
Total R&D Expenditures as a Percentage of Gross Domestic Product in 11 OECD Economies, 1986 or Latest Year
Source: OECD, *Main Science and Technology Indicators, 1982-88*, December 1988

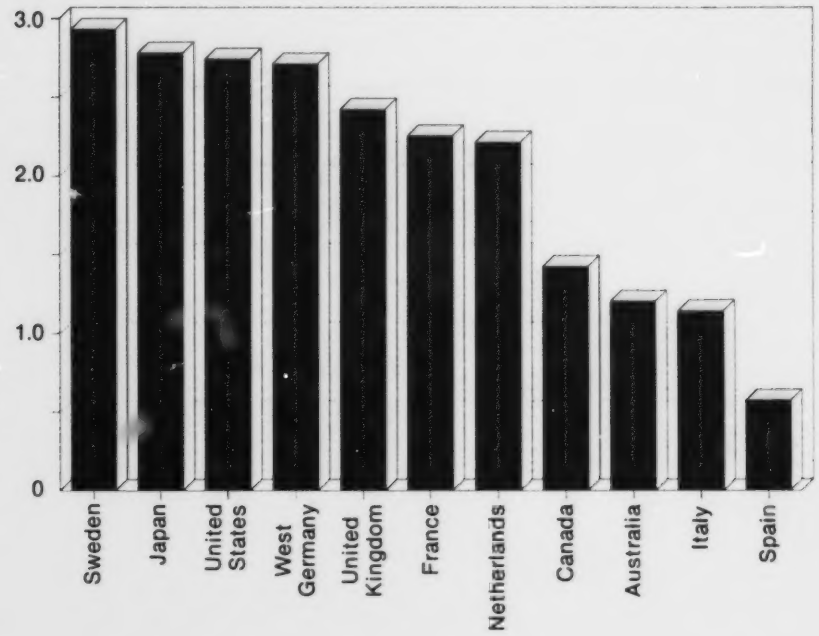


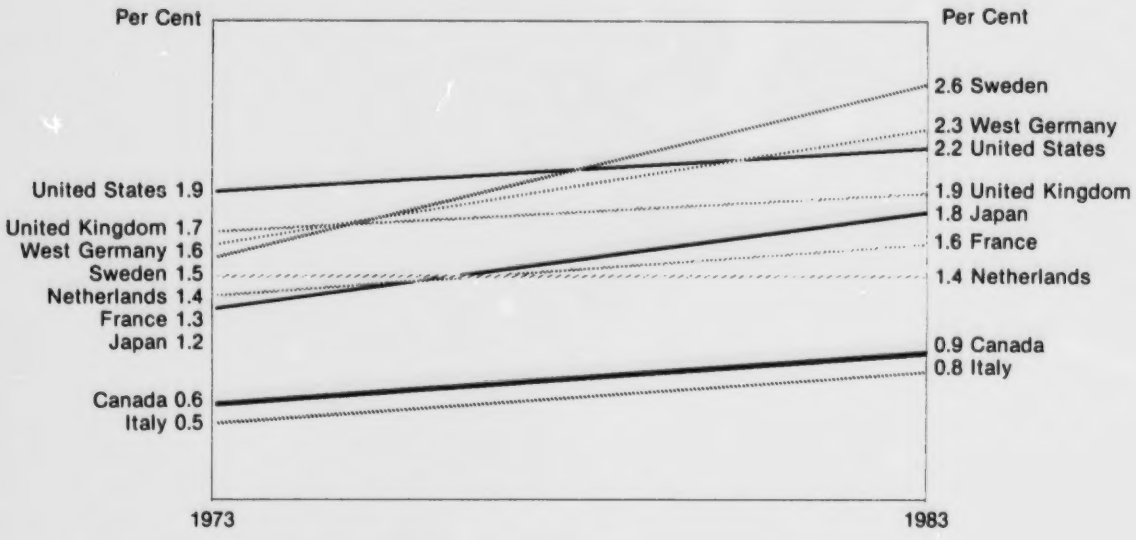
TABLE 3.1
Direct R&D Expenditures in 11 OECD Economies, 1986 or Latest Year (R&D as a Percentage of GDP)

	Industry	University	Government	Total R&D
Sweden*	2.15	0.65	0.13	2.93
Japan	1.85	0.55	0.38	2.78
United States	1.93	0.40	0.41	2.74
West Germany*	1.98	0.36	0.37	2.71
United Kingdom	1.63	0.33	0.46	2.42
France	1.32	0.34	0.59	2.25
Netherlands	1.30	0.49	0.43	2.21
Canada	**0.76**	**0.32**	**0.34**	**1.42**
Australia	0.42	0.32	0.46	1.20
Italy	0.67	0.22	0.25	1.14
Spain	0.34	0.09	0.14	0.57

Source: OECD, *Main Science and Technology Indicators, 1982-88*, December 1988
* Figures for 1987

FIGURE 3.2
Industrial R&D as a Percentage of Domestic Product of Industry, by Country, 1973-83

Source: OECD, Science, Technology and Industry Indicators Unit, as presented in Statistics Canada, *Science and Technology Indicators, 1987*, Cat. no. 88-201, p. 63



$7.185 billion available in Canada for R&D in 1986, $2.384 billion originated with the federal government and $2.924 billion with business enterprises.

Most R&D was performed by business enterprises – $3.828 billion; by universities – $1.637 billion; and by federal government laboratories – $1.417 billion. The business expenditures in 1986 were accounted for by only 3,800 companies, and 25 of them accounted for almost half of these expenditures.[2]

Industrial R&D

Overall, the relative level of expenditure on industrial R&D is significantly lower in Canada than in most other competing countries. Canada ranked eighth among 11 OECD countries (Table 3.1).

The performance among sectors of industry in Canada is uneven. Some, such as aircraft and parts, communications equipment, other elec-

[2] Industry, Science and Technology Canada, *Science and Technology Resource Allocation Statistics*, November 1988, p. 25.

TABLE 3.2
Sources of R&D Funds and Performing Sectors, Canada, 1986

Source of Funds	Performing Sector						
	Federal Laboratories	Provincial Laboratories	Provincial Research Organization	Business Enterprise	Higher Education	Private Non profit	Total
				$ millions			
Federal Government	1,417	—	8	409	524	26	2,384
Provincial Government	—	147	39	54	205	19	464
Provincial Research Organization	—	—	2	—	—	—	2
Business Enterprise	—	—	17	2,850	54	3	2,924
Higher Education	—	—	—	—	703	—	703
Private Non-profit	—	—	—	—	140	40	180
Foreign	—	—	2	515	11	—	528
Total	1,417	147	68	3,828	1,637	88	7,185

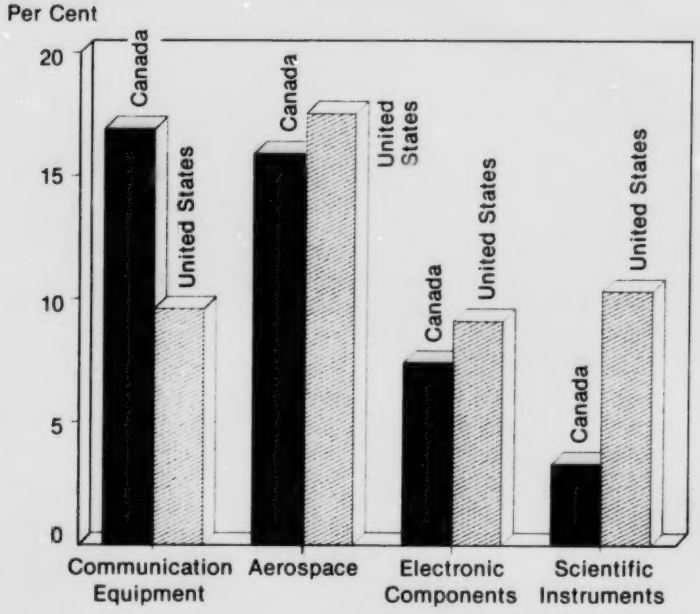
Source: Statistics Canada, *Estimates of Canadian Research and Development Expenditures by Region, 1979-86*, revised September 1988.

tronic equipment, and engineering and scientific services, have a high level of R&D expenditure as a percentage of sales. In some areas where comparisons are possible with the United States, Canadian R&D expenditures are at a similar level, as shown in Figure 3.3.

However, in some resource sectors which are significant in the Canadian economy, a different picture emerges. R&D expenditure as a percentage of domestic product of industry in mining and quarrying, for example, was the lowest among a group of six OECD countries in 1983, as shown in Figure 3.4.[3] Agriculture, forestry, and fishing, an aggregate sector in which Canada could be expected to be prominent,

FIGURE 3.3
R&D Expenditures as a Percentage of Sales for Some R&D Intensive Industries, Canada and the United States, 1985

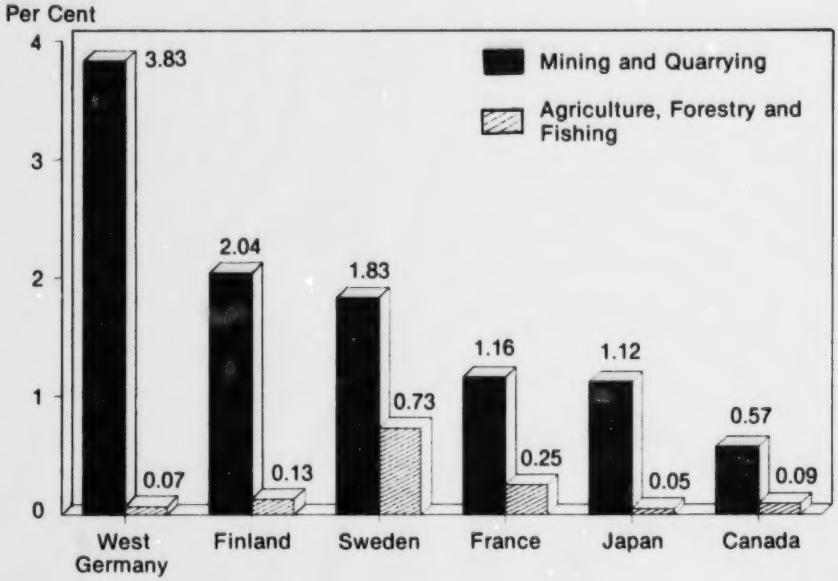
Source: Statistics Canada, *Industrial Research and Development*, Cat. no. 88-202, p. 62; United States, National Science Foundation, *National Patterns or Science and Technology Resources, 1987*, NSP 88-305, Table 8-28



[3] A group of five other countries was chosen for comparison with Canada in ISTC, "The Relative Effects of Industry Structure and R&D Propensity in International Comparisons of the Level of Industrial R&D Activity: The Canadian Case," 1988. West Germany, France, and Japan were included as representative of leading industrialized nations; Sweden and Finland as representative of small economies having a strong resource base but also using modern technologies. The United States was not included because statistics were not available on a comparable basis for resource industries.

FIGURE 3.4
R&D Expenditure as a Percentage of Domestic Product of Industry, 1983

Source: Industry, Science and Technology Canada, *The Relative Effects of Industry Structure and R&D Propensity in International Comparisons of the Level of Industrial R&D Activity: the Canadian Case*, 1988



was no better. In the same group of countries, only West Germany and Japan did relatively less R&D in this sector; Sweden spent relatively six times as much.

Even though R&D expenditures vary by sector, the overall level is low. Among the factors which may contribute to the low level of R&D in Canada are multinational control of Canadian companies and defence expenditures.

With regard to multinational control, in 1986 in-house R&D expenditures by companies in Canada, expressed as a percentage of sales, were as follows:[4]

Canadian controlled	1.6 per cent
U.S. controlled	1.1 per cent
Other foreign	1.3 per cent
Overall	1.4 per cent

[4] Statistics Canada, *Industrial Research and Development Statistics*, Cat. no. 88-202, p. 64.

TABLE 3.3
R&D Expenditures as a Percentage of Sales for Some R&D-Intensive Industries in Canada, 1979

	United States	Canada	Canadian controlled	Foreign controlled
Business Machines	11.8	**1.5**	**8.0**	1.3
Other Machinery	2.1	**0.9**	**1.1**	0.7
Aircraft & Parts	11.4	**10.2**	**19.0**	5.2
Communications Equip.	8.4	**9.1**	**9.7**	5.5
Other Electrical	5.1	**1.4**	**1.0**	1.1
Drugs & Medicines	6.1	**4.7**	**7.5**	3.5
Other Chemicals	2.7	**1.0**	**2.6**	0.7
Scientific Equipment	5.7	**1.7**	**17.7**	0.7

Source: Ontario, Ministry of Industry, Trade and Technology, *A Commitment to Research and Development: An Action Plan*, January 1988, p. 13

More detailed information on R&D by national ownership of business in Canada is given in Table 3.3 for a selection of research-intensive industries. Canadian firms producing business machines, aircraft, communications equipment, drugs and medicines, chemicals, and scientific equipment all do relatively more R&D in Canada than foreign-owned firms producing the same products. The explanation usually advanced for this is that multinational firms tend to concentrate their R&D in the country of the parent firm. In this respect, Canadian multinationals are no different.

Canadians derive a benefit from technology transfer from the parent to the Canadian subsidiary. This keeps the subsidiary up-to-date on product and process technology, but the result is not entirely satisfactory since the subsidiary has no claim on leading-edge technological development. The automobile industry is of particular interest in this context. In Canada in 1986, industrial R&D expenditure in this sector was $90 million. As the sector is a large one in the Canadian economy, $37 billion in sales,[5] this low level of sectoral R&D – 0.2 per cent of sales – likely has a significant effect on the average of all industry sectors.

The second factor contributing towards a low level of R&D is the level of defence expenditures. According to the OECD, in 1985 Canada ranked seventh for defence R&D expenditures expressed as a percentage of GDP. In particular, the Canadian expenditure of 0.04 per cent was minute in comparison to that of the United States, which was 0.85 per cent

[5] ISTC, Communication from the Automotive Directorate, January 1989. In the automotive case, sales refer to shipments of Canadian-made automobiles and parts to both Canadian and foreign markets.

(Table 3.4). Similarly Canada's expenditures were much less than those of the United Kingdom, France, and Sweden. In comparison with Japan, Canadian expenditures in relation to GDP were actually higher. It is clear that the level of defence expenditure contributed in part towards the relatively low level of R&D in Canada.

The Council recognizes that the level of R&D expenditures in Canada is low overall, compared to major OECD countries, and that this level may be explained in part by influences such as multinational corporations and defence expenditures. However, these factors do not account for all of the difference. Some of it is because the amount of civilian R&D conducted by Canadian-owned companies is weak.

The level of R&D varies from sector to sector and, in areas which have been significant in the Canadian economy, levels of R&D are low by international standards. At the same time, there are areas such as aircraft and communication equipment where R&D effort compares well, for example, with the United States. In this respect, the Science Council of Canada, in collaboration with Industry, Science and Technology Canada (ISTC), is investigating industrial R&D expenditures on an industry sector basis. The objective of the study is the establishment of targets by sector that would lead to the development of specific plans of action by industry to accomplish those targets. In the opinion of the Council, this work is an urgent imperative which will strengthen performance in all sectors, particularly those that are low by comparison.

TABLE 3.4
R&D Defence and Civil Expenditure as a Percentage of Gross Domestic Product, 1985

	Defence	Civil	Total
United States	0.85	1.98	2.83
Japan	0.02	2.79	2.81
Sweden	0.30	2.48	2.78
West Germany	0.13	2.53	2.66
United Kingdom	0.67	1.66	2.33
France	0.46	1.85	2.31
Netherlands	0.03	2.08	2.11
Norway	0.08	1.55	1.63
Finland	0.01	1.49	1.50
Canada	**0.04**	**1.34**	**1.38**
Italy	0.08	1.25	1.33

Source: OECD, *Main Science and Technology Indicators, Recent Results, 1979-87*, November 1987, as quoted in ISTC, *Science and Technology Resource Allocation Statistics*, September 1988, p. 32

Therefore, the Council recommends that:

- The government, in consultation with industry, set realistic R&D goals for each industrial sector, work with industry to develop action programs, and publicize the goals and achievements.

University R&D

Universities play an important role in Canada's R&D effort. Their rate of spending on R&D, at 0.32 per cent of GDP, places Canada in the eighth position among 11 OECD countries (Table 3.1). Canadian universities suffer from a chronic problem of inadequate funding. Engineering and science laboratories are obsolete and crowded. Their capability to collaborate with industry in R&D projects is limited. Universities are a provincial government responsibility, and the provincial governments must address the financing issue if universities are to fulfil their role in technological innovation. Substantial funding support is also currently being provided by the federal government through transfer payments to the provinces and by the three major granting councils: the Natural Sciences and Engineering Research Council, the Medical Research Council of Canada, and the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada.

If significant research projects are to be undertaken at the request of industry or government, these projects will incur overhead costs additional to those incurred for research related to teaching. These additional costs must be recognized by industry and government, since ignoring the full cost is no more practical in the long run for universities than it would be in a company. The Council noted that Supply and Services Canada recognizes these costs and would encourage other departments, as well as industry, to do the same. Until full overhead costs are acknowledged, universities will remain discouraged and uncommitted to this level of work. Universities have particular difficulty in obtaining necessary funding for equipment, a problem that needs to be addressed by governments and others.

Closer cooperation between universities and the business world is regularly advocated on all sides.

> *Universities in some countries have become more entrepreneurial as the demand for their research and education has grown. The greater demand results primarily from the increasing need of scientific knowledge for the development of advanced technologies and of associated education and training for applying the technologies in business and industry. Because of the present close link-*

> *age of many areas of science with advanced technologies, new scientific knowledge often has relatively direct and immediate practical application – which acts to enhance its commercial value and consequently, the demand for such knowledge. The result is a sizable and expanding market for the research and educational "products" of academic institutions and the movement of many of them into that market.*[6]

Universities will be challenged to work jointly with industry to develop technology that will enhance Canada's competitiveness. The Council is encouraged by the federal government's efforts to set up Centres of Excellence which bring together networks of researchers and scientists across Canada to conduct world-class research.

Therefore, the Council recommends that:

- Provincial governments address the inadequacy of their funding of universities, in particular to provide for adequate science and engineering facilities.
- Equipment funding be given special attention.
- For contract research to be done by universities, the sponsor (business or government) assume responsibility for all overhead costs involved.

Government Laboratories

The fundamental research role of government laboratories is to carry out investigations and provide information relevant to standards, regulations, and other measures which safeguard the environment, occupational safety and health, and other public interests. R&D expenditure by government laboratories in Canada is at about the same relative level as in other OECD countries.

Government laboratories also provide leadership and encouragement to industry through the provision of support for relevant research and technology development. These laboratories should not, however, be developing commercial products and processes; this must be done by industry. The National Advisory Board on Science and Technology is examining the questions of the relevance and quality of the scientific research conducted in a number of laboratories, as part of an ongoing

[6] OECD, *Science and Technology Policy Outlook, 1988* (Paris, 1988), p. 20.

review of the role of government laboratories. The Council believes that these initiatives are important in clarifiying the balance of effort between research related to government objectives and support for private sector efforts.

TECHNOLOGY TRANSFER[7]

In most industrialized countries, technology is the motive power behind economic growth. Improved productivity and new products are derived from technology and are essential for successful competition in the new trading environment. Little of the technology needed is available within Canada's borders, since Canada carries out only about 2 per cent of the world's industrial R&D. Even if this Canadian R&D were doubled – which would be expensive and difficult to achieve – it would not be enough. R&D also takes time, and the need is immediate. Canadian companies must find, adapt, and use technologies from other countries if they are to respond quickly enough to the new competitive challenges.

Using foreign technology has been an effective practice, as Japan and South Korea have shown. Canada has a range of economic advantages, such as large resources of energy and materials, a well-educated population, mobility of people, a free enterprise economy, and easy access to the American market. With such advantages, Canada is in a good position to exploit the world's technologies to achieve rapid economic growth.

Canada, however, is not making the best possible use of its potential; instead its utilization of new technologies has been relatively weak. It lags behind other industrialized countries in the application of computers. The rate of acceptance of new manufacturing processes is slow. The rate of capital investment in advanced equipment is low. Process automation is not being put into place at the speed of Canada's competitors.

A major change is needed now. Canadian companies must adopt foreign technology rapidly and in a major way.

FEDERAL GOVERNMENT SUPPORT FOR TECHNOLOGICAL INNOVATION

> [*Increased spending on research and development*] *is not just the federal government writing a cheque for borrowed money; it is*

[7] This section is based on a letter of 13 September 1988 to the Council from the National Research Council.

> *creating the climate within which the private sector, especially, responds to a great national challenge.*[8]

To foster this climate, the government has developed the Innovaction Program. It focuses science and technology efforts in five critical areas:

- industrial innovation and technology diffusion;
- development of strategic technologies;
- effective management of federal science and technology resources;
- human resources for science and technology; and
- public education in science and technology.

The responsibility for implementing government commitment to technological innovation is shared by Industry, Science and Technology Canada (ISTC), the National Research Council of Canada (NRC), the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC), the Medical Research Council of Canada (MRC), and the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRCC).

ISTC acts in partnership with the private sector, the science community, other federal government departments, and other levels of government. It promotes international competitiveness and industrial excellence. It also fosters the renewal and expansion of Canada's scientific, technological, managerial, and production base. A major program of ISTC is the Strategic Technologies Program. This program supports alliances among companies and other organizations for the purpose of transferring leading-edge technology, as well as cooperative precompetitive research. It is intended to create technological capabilities and position Canadian firms to capture future markets. Technologies to be featured are biotechnology, information technology, and advanced materials. Other key programs which emphasize technology transfer are the Microelectronics and Systems Development Program, the Technology Outreach Program, the Defence Industry Productivity Program, the Centres of Excellence, and the Canadian Scholarships in Science and Engineering. (Descriptions of these programs are given in Appendix D.) Many of these programs are of only recent vintage; their impact will be felt in the future. The Council believes that their objective of accelerating technological innovation is both important and well timed in the light of rapid changes occurring in the new trading environment.

The National Research Council of Canada offers a number of science and technology programs and services in support of innovation. It

[8] The Right Honourable Brian Mulroney, quoted in National Conference on Technology and Innovation, *Proceedings*, January 1988, p. 1.

conducts fundamental and applied research. It provides advice, foreign contacts, and funding for technology transfer to small and mid-sized Canadian companies, as well as financial assistance for R&D through its Industrial Research Assistance Program. It also provides a computerized data base on world science and technological developments.

The three major granting councils provide funding for research at Canadian universities. The main objectives of these councils are to establish a substantial continuing base for research in Canada, to develop a pool of highly qualified research personnel, and to facilitate collaboration between universities, companies, and other institutions. NSERC is concerned with the natural sciences as well as with engineering. The largest programs of the council involve operating grants in areas such as chemistry, cell biology, and earth sciences. The Medical Research Council of Canada, among other health science related activities, provides grants in support of excellence in basic, clinical, and applied research in the health sciences. SSHRCC supports the social sciences and humanities through a broad range of granting programs including those in interdisciplinary research.

Therefore, the Council recommends that:

- Companies make a commitment on an urgent basis to seek out and utilize technology available outside the firm.
- In light of the constant evolution of technology and markets, the government review on a continuing basis the effectiveness and funding of programs that promote technology transfer.

HUMAN RESOURCE ASPECTS OF TECHNOLOGICAL INNOVATION

> *The key to increasing Canada's technological base lies in the availability of adequate numbers of highly trained and well-educated people.*[9]

Compared to six key competitors, Canada ranks last in terms of the relative number of scientifically and technically trained personnel – tech-

[9] Dr Norman Keevil, in National Conference on Technology and Innovation, *Proceedings*, January 1988, p. 25.

TABLE 3.5
R&D Personnel per Thousand Labour Force, 1983

Country	R&D*
Japan	7.4
United States	6.4
West Germany	4.8
Norway	4.1
France	3.9
Sweden	3.9
Netherlands	3.7
Finland	3.7
Denmark	2.8
Canada	**2.7**
Italy	2.7
United Kingdom	n.a.

Source: OECD, *Main Science and Technology Indicators. Recent Results, 1979-1987*, November 1987, as quoted in ISTC, *Science and Technology Resource Allocation Statistics*, November 1988, p. 36 (R&D personnel).

* R&D personnel reported in some countries consists only of university graduates in science and engineering; in other countries, technologists are also included.

nicians, scientists, and engineers – involved in R&D. For every thousand persons in the labour force, in 1983 there were 2.7 people involved in R&D; this contrasts with 6.4, 7.4, and 4.8 in the United States, Japan, and West Germany, respectively (Table 3.5). This relatively low number of R&D personnel is not surprising considering the fact that most companies in Canada do not carry out any research. Notwithstanding this lack of activity, a shortage of qualified R&D personnel is reported to exist in Canada today in technology intensive companies. About 61 per cent of these companies expect the shortage to persist during the coming five years, as shown in the accompanying box. This issue must be addressed immediately if Canada is to enhance its technological innovation capability to meet the challenges of the twenty-first century.

Technological innovation is not a priority with Canadian business executives.[10] In fact, there is a "lack of in-house technical and management skills."[11] Only about 3 per cent of Canadian manufacturing companies do any R&D. Furthermore, "seventy per cent of Ontario's manufac-

[10] Canadian Chamber of Commerce, *Focus 2000, Report of the Task Force on Technology and Canadian Business*, 1988, p. viii.

[11] OECD, *Science and Technology Policy Outlook, 1988* (Paris, 1988), p. 70.

A SURVEY OF COMPANIES ON R&D PERSONNEL AVAILABLE IN 1988

Reporting Shortages of Qualified R&D Personnel

	(% of companies reporting)
Technology-intensive companies	43.1
Small companies	37.8
Medium-sized companies	37.5
Large companies	25.6
Reporting Unfilled Positions Slowing R&D	69.4

Expecting Shortages to Persist in the Coming Five Years

Technology-intensive companies	60.8
All companies in sample	48.5

Source: Conference Board of Canada, *R&D Outlook, 1989*, Report 34-88, p. 9.

turing industries do not have even one engineer on staff."[12]

Although very few companies conduct R&D, those companies doing so experience difficulties recruiting highly qualified research personnel. This has been documented by a recent Conference Board of Canada

[12] On the percentage of manufacturing companies doing R&D, see Canadian Chamber of Commerce, *Focus 2000, Report of the Task Force on Technology and Canadian Business*, 1988, p. 4; on engineers in manufacturing industries, see Dr Larkin Kerwin, "Rating Canada I.Q.," *Globe and Mail*, 3 March 1989, p. A7.

survey.[13] Because Canada will have to intensify its R&D efforts to increase its competitiveness in global markets, this shortage may become more acute.

In the opinion of the Council, it is imperative that Canadian business executives develop a "technological innovation culture." This innovation culture must permeate the company. Employees must be able to take advantage of the vast pool of technology that exists in the world today. Production and sales people need to be involved in improving a product or process during its lifetime. Management must take the initiative to secure their participation. Direct involvement of employees, in the sense of sharing management responsibility for the success of the product or process, is an essential ingredient to the company's success.

Companies that have a system in place to involve employees have given several reasons for its success. Technology has become more complex, making it impractical for top management to make all the decisions. Larger organizations slow down if many decisions have to be referred to the top, and rapid market changes demand rapid company response, requiring decision-making authority at the working level. The better educated work force of today is more capable of making good decisions. Good information systems enable most employees to have a broad and detailed knowledge of their company, putting them in a position to make good judgments of their own tasks. For all these reasons, employee involvement works.[14]

An outstanding example of employee involvement is the General Electric Canada Inc. plant in Bromont, Quebec, which won the 1988 silver medal for productivity and the 1987 bronze medal for labour-management cooperation in the Canada Awards for Business Excellence Program.[15] In this plant, employees participate in many kinds of decisions, and direct supervision has been decreased or eliminated. Employees are trained to do all the jobs in their department, and so become fully aware of the consequences of their work at all points in production. They hold frequent meetings to resolve production issues. Salary levels reflect the number of training courses employees have mastered. Hiring decisions are made by committees which include members of the work team affected, and employees participate in a committee established to recommend pay systems.

Under this regime, the performance of the Bromont plant has been impressive: the number of hours per set of engine parts has been reduced

[13] Conference Board of Canada, *R&D Outlook, 1989*, Report 34-88, p. 9.

[14] Conference Board of Canada, *Winning Strategies: Organizational Effectiveness through Better Management of People*, Conference Board of Canada, Report 36-89-E, 1989, p. 19.

[15] A program of Industry, Science and Technology Canada.

by 57 per cent, and the cost by 64 per cent, in three years. Employment has increased substantially and employees have become highly trained.

The Council is convinced that employee involvement is an important gateway for technological innovation. This point was recognized by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, which indicated that technological change is essentially a social process. The importance of employee involvement has been overlooked in many companies, and management, in its quest for competitiveness, must understand the importance of involving their work force. Management needs training and pertinent information on how to achieve similar success to that at Bromont.

Therefore, the Council recommends that:

- Employers, community colleges, and universities increase their cooperation to meet the challenges of the human resources aspect of technological innovation.
- Government influence industry to develop and promote management training systems designed to elicit broad employee participation in technological innovation.

CHAPTER ELEVEN

Taxation and Financing

The competitiveness of Canadian industry in world markets was the predominant and common theme in the submissions received by the Council. The representations emphasized the need to establish comparable and consistent government policies and to avoid policies that frustrate industry efforts to modernize and to develop and obtain new technology. Among the factors identified by associations as affecting their competitiveness were taxation and the availability of financing.

In this chapter the Council will deal specifically with comparability and consistency of taxation, sales tax, and access to financing.

COMPARABILITY AND CONSISTENCY OF TAXATION

In the course of its consultations, the Council received representations to the effect that the overall Canadian taxation system should be competitive with the one in the United States. For example, if Canada is to be successful, it must have a tax system that will not discourage world-class companies and individuals. In addition, changes in the tax system should move in tandem with those of Canada's major competitors. In this context the Council noted that the United States is contemplating an important change to its tax provisions on capital gains.

The Council received representations concerning the negative impact of certain aspects of recent tax reform on Canadian competitiveness. This development was described as unfortunate, coming at a time when Canadian industry is preparing to face new competitive challenges in a global trading environment. Certain aspects of tax reform were viewed as disincentives for investment and innovation, and therefore contrary to the needs of Canadian companies. A modern plant is of prime importance if companies are to achieve the level of productivity and competitiveness needed to seize new opportunities. By increasing the financial burden of modernization, this reform, in the opinion of some associations, has reduced the capacity to adjust to the new competitive environment.

Some companies and associations have made specific recommendations on capital cost allowances, others on R&D incentives, advocating a return to the treatment prior to tax reform.

Capital Cost Allowance

The capital cost allowance (CCA) system is the income tax method used in writing off investments in assets over a period of time. There are differences between the rates for CCA and those for usual accounting depreciation. Usual accounting practice provides a write-off period which approximates the expected useful life of the asset. CCA write-off periods, often shorter, give a tax advantage to the corporation.

The tax reform of 1987 changed CCA rates substantially. For manufacturing machinery and equipment, CCA changed from a three-year straight line basis to a 25 per cent declining balance basis. This change is expected to have a significant impact on corporate income tax payable, amounting to about $670 million per year when fully implemented.[16] "For the first time in decades the effective depreciation rates on most machinery and equipment in Canada for tax purposes would be below those in the United States."[17]

The Council is concerned that Canada's former advantage has been eroded. The Council urges that the tax system should not further negatively affect the ability of Canadian companies to adjust to new competitive conditions through modernization of plant and equipment.

Therefore, the Council recommends that:

- The government, taking into account all relevant and significant income and commodity tax measures, closely monitor the competitiveness of the tax system to ensure that it provides adequate incentives to encourage new capital investment.

R&D Tax Provisions

The federal tax treatment of R&D is less generous than it was before tax reform. For a dollar of R&D expenditure, the present value of tax deduc-

[16] Department of Finance, *Tax Reform 1987, Income Tax Reform*, 18 June 1987, p. 67.
[17] R.D. Brown, "Effects of U.S. and Canadian Tax Legislation: A Canadian Perspective," *Canada-United States Law Journal* 14 (1988): 158.

tions for R&D has dropped from $0.525 to $0.455.[18]

The reaction of industry to the recent changes in the tax provisions for R&D was given in a Conference Board survey:

> *Over the coming year, federal government policies are expected to adversely affect the R&D plans of 43.5 per cent of all respondents, of whom more than one-half feel their impact will be very significant. This is a big increase from last year's 18.4 per cent and reflects continuing disappointment on the part of the business community. Hopes had been raised based on government pronouncements regarding R&D and technology policies, particularly those contained in the reformed tax code, and these expectations are not being fully met. On the other hand, respondents considered provincial government policies as lesser obstacles to R&D than federal policies (31.2 per cent), indicating that an emphasis placed on R&D in several provincial governments' budgets is seen as a positive policy element.*[19]

In attempting to understand further the funding of R&D in Canada, it is instructive to compare other Canadian and U.S. practices, not just the tax provisions. For expenditures on industrial R&D, the difference is enormous: Canadians spent $3.8 billion, compared to $107.1 billion in the United States, in 1986.

Table 3.6 shows that, although total federal government support of industrial R&D in the two countries is comparable as a proportion of company expenditure, the overall dollar amounts are vastly different, being $1.26 billion in Canada compared to $41.5 billion in the United States.

The environment for carrying out R&D is different in Canada from that in the United States. Canadians refer to the advantageous tax benefits in Canada. These tax benefits are small in relation to the U.S. government practice of contracting for R&D to be carried out by companies and of purchasing initial production runs of goods such as aircraft. The Canadian government should recognize the importance of these various kinds of support. Canada will probably never have the extensive procurement and contract system that the United States has, nor will the large U.S. expenditures on R&D related to defence be matched in Canada. It is appropriate to Canadian circumstances, therefore, that tax incentives continue to be significantly greater than in the United States, even merely to maintain Canada's position.

The Council recognizes, however, that government procurement and research contracts can provide powerful tools to foster research and that they should be used, where appropriate, within existing budgets.

---

[18] C.D. Howe Institute, *Tax Reform: Perspectives on the White Paper*, ed. E.A. Carmichael, Policy Study No. 4 (Toronto, Montreal, and Calgary, 1988), p. 67.

[19] Conference Board of Canada, *R&D Outlook, 1989*, Report 34-88, pp. 2-3.

TABLE 3.6
Industrial R&D Expenditures and Federal Government Financial Support, Canada and the United States, 1986

Description	Canada	United States*
	$ billions Cdn	
Industrial R&D Expenditure	**3.8**	107.1
Grants and contracts	**0.49**	38.7
Tax credits	**0.77**	2.8
Total Federal Government Support	**1.26**	41.5

Source: Canadian figures came from ISTC, *Science and Technology Resource Allocation Statistics*, 1986. U.S. figures for industrial expenditure and for government grants and contracts came from *Science and Engineering Indicators – 1987*, U.S. National Science Board, p. 294; U.S. tax credits came from *Special Analysis, Budget of the U.S. Government*, 1988, p. G-37.
* U.S. dollars were converted at Cdn. $1.00 = U.S. $0.80.

Since 1983, the government has frequently changed R&D tax rules according to the changing needs of its budget. A history of R&D tax changes is shown in the accompanying box. Industrial R&D requires greater consistency in tax rules than has existed. Companies must be able to undertake their long-term R&D programs with some confidence that their after-tax costs are predictable, since it could take years for R&D expenditures to mature into streams of new products.

Therefore, the Council recommends that:

- The government closely monitor the impact of the tax treatment of R&D activity, with a view to providing increased incentives when appropriate.
- The government avoid frequent changes in tax rules pertaining to R&D expenditures and ensure that programs and policies affecting R&D provide a consistent environment.
- The government consider expanding involvement in R&D through industry sector consultations, using government procurement and contracts where appropriate within existing budgets, and making these arrangements more visible.

HISTORY OF TAX INCENTIVES FOR R&D

Pre-1961	Current expenditures for R&D fully deductible in the year incurred; capital at 33 per cent per annum.
1961	Capital expenditures made fully deductible.
1962-66	Additional deduction of 50 per cent of expenditures in excess of base levels.
1966-75	Additional 50 per cent tax deduction replaced by grants under Industrial Research and Development Incentives Act.
1977-78	Tax credit of 5 to 10 per cent of R&D expenditures, for incremental spending.
1978	Tax credits of 10 to 25 per cent, depending on location of R&D and size of company.
1983	Credits of 20 to 35 per cent, depending on location of R&D and size of company.
1983-85	Scientific Research Tax Credits introduced, then withdrawn.
1988	Restrictions on tax credits for medium-size and large companies; cost of buildings no longer eligible.

Source: CCH Canadian Limited, *Canadian Tax Reports, 1988*, para. 1983; Department of Finance, *Research and Development Tax Policies*, 1983, p. 6.

SALES TAX

Sales taxes are imposed by both provinces and states, the impact on company competitiveness apparently being about equal in the two countries. The Canadian federal sales tax, however, is unique in North America, since there is no U.S. federal sales tax.[20] For sales within Canada, federal sales tax is often a greater burden on Canadian manufactured products than on imported goods. The Canadian manufacturer will usually include costs such as distribution, advertising, and warranty in the base for tax calculation. On imported goods, however, these costs are often incurred by the Canadian importer after the sales tax has been paid. This results in Canadian goods bearing one-third more federal sales tax than imported goods, on average.[21]

On goods exported from Canada, the incidence of tax is about 1 per cent,[22] having accumulated at various stages in the production cycle. Therefore, for both domestic sales and exports, the present tax system is considered to reduce competitiveness of Canadian manufacturers. Furthermore, because this tax is applied to investment goods, such as machinery, it increases the cost of capital investment in Canada by an estimated 4 per cent, thereby decreasing the competitiveness of Canadian industry.[23]

The current sales tax has other significant disadvantages, such as administrative complexities and cost of compliance. It also increases the cost of manufactured goods to the consumer. Since it is imposed at the manufacturer level, the tax is included in the manufacturer's selling price and is subject to mark-ups by both wholesaler and retailer. An additional problem for competitiveness at present is that corporations are subject to a 3 per cent surtax on income until the sales tax is reformed.

Under the reform of sales tax envisaged by the Department of Finance, the overall rate will decrease, and the wholesaler and retailer tax mark-ups will disappear, since tax will effectively be levied only at the retail level. Consequently, prices of some manufactured goods should drop. Offsetting this advantage to the consumer, a range of services will be subject to tax for the first time. Sales tax will be rebated entirely on exports, improving the export competitiveness of Canadian producers, at least for some products and industries. The sales tax advantage now given to imports will be removed. For many reasons, then, it is important, in the opinion of the Council, that the federal sales tax system be reformed without delay.

---

[20] C.D. Howe Institute, *Tax Reform: Perspectives on the White Paper*, 1988, p. 73.
[21] Department of Finance, *Tax Reform 1987, The White Paper*, 18 June 1987, p. 14.
[22] Department of Finance, *Sales Tax Reform, 1987*, p. 15.
[23] Department of Finance, *Tax Reform 1987, The White Paper*, p. 72.

Therefore, the Council recommends that:

- In the interest of helping Canadian companies become more competitive in the new trading environment, the current biases in the sales tax favouring imports over domestic production be removed.

ACCESS TO FINANCING

Some briefs made to the Council described a pressing need to respond to the challenges and opportunities of the new trading environment through such initiatives as the development of new products, the adaptation of new technologies, the installation of different manufacturing processes, and the adoption of accelerated modernization programs. These initiatives, of course, require new capital investment, which for some firms will come at a time when financial resources are already fully committed. Some briefs, representing a relatively small number of companies, advocated that the federal government should assist companies with this financing.

For example, the boxboard and specialty paper industries, in their representations to the Council, indicated that the adjustment they anticipate will require substantial financial resources and must be completed well before January 1993, when tariffs will be totally removed. They also emphasized that these investments will have to take place if they are to remain competitive, and will be needed during a period when company earnings will be under increasing pressure.

In its consultations, the Council was apprised of the importance of the impact of the cost of capital on the competitiveness of Canadian industry. The Council noted that this cost varies significantly among industrial countries. It urges the government to investigate the overall cost of capital in Canada compared to the United States and Japan, for example.

As companies strive for international competitiveness, it will be more important than ever for Canadians to maintain modern facilities utilizing the latest technology. Industry briefs have underlined that the recent changes to capital cost allowances will reduce their cash flow at a time when major capital investments take on increased importance.

In light of the expressed need for financial resources, the Council reviewed federal and provincial assistance programs. The Council estimates that in 1988-89, the federal government will have spent in excess of $1.3 billion to support strategies such as industrial diversification, modernization, encouragement of small business, and development of

scientific and technological capabilities in companies. The federal government has also earmarked additional funds to further strengthen the economic base in the Western and Atlantic provinces over the next several years.

Government programs are intended to serve strategic priorities of the government, rather than provide a broad base of financial funding for business. The latter is provided by capital markets and by retained earnings, to the extent of more than $83 billion per year.[24]

Keeping in mind the way capital markets function, and having reviewed existing federal programs, the Council is of the view that, overall, the amount of money available should be sufficient to cover requirements at this time. Most businesses should be able to adjust; in fact few firms were represented by groups suggesting that government assistance might be required. Under certain circumstances, however, some might not have access to financing at a crucial time. In this context, there may be a need for financial assistance of last resort; for example, loan guarantees or income debentures might be appropriate vehicles. Such assistance should not be used to bail out companies or to maintain uncompetitive operations.

The Sector Competitive Initiatives Program of ISTC involves an industry sector and the department working together to develop a concerted plan of action to improve international competitiveness and to yield significant economic gains in terms of output, employment, and market share. This approach identifies the strengths and weaknesses of the sector, its competitiveness, its record of investment in plant and equipment, and the challenges and opportunities confronting it. The program could be augmented to include a feature whereby companies that have special financial needs, and are part of an industry sector for which a strategic plan had been developed, would be referred to the appropriate regional development agencies for support. Should there not be such an agency in the region, the Sector Competitive Initiatives Program should have available as a last resort a loan guarantee or income debenture arrangement.

The Council believes that the kind of labour-management cooperation described in Chapter 8 could improve the success of existing programs for financial assistance to companies. A human resource development plan should be a required component of a company's application for financial assistance. We would expect that this involvement of employees in the planning process would contribute significantly both

[24] Statistics Canada, *Financial Flow Accounts*, Fourth Quarter, 1987, Cat. no. 13-002, pp. 12-13, line 1100 plus line 1300. The $83 billion approximation does not include sources of funds for Crown corporations or unincorporated businesses, or transactions with a foreign affiliate.

to the success of the company and to job upgrading and stability for the employees.

Therefore, the Council recommends that:

- In those sectors where accelerated modernization might be required to meet the challenges and opportunities of the new trading environment, the needs of the sectors concerned be identified under the Sector Competitive Initiatives Program of Industry, Science and Technology Canada, and the program be expanded to provide for loan guarantees or income debentures in those circumstances where it can be demonstrated that there is a serious shortfall of capital in the industry.
- Consistent with the Council's views expressed in Chapter 8, a human resource development plan should be a required component of any application for company financial assistance under all federal government programs.
- The government examine the accessibility and cost of capital in Canada compared to Japan and the United States, in view of the need for increased competitiveness.

CHAPTER TWELVE

Interprovincial Barriers

During the Council's consultations, a number of submissions pointed out the adverse effects that some provincial government policies and practices have on the competitiveness and productivity of Canadian business. Limitations on trade among provinces, and even within provinces, fragment the domestic market and encourage inefficiency in both investment and the use of skilled human resources. Although they serve short-term goals and respond to local interests, these policies and practices aggravate the adjustment problem and make the adjustment process less effective.

Generally speaking, the kinds of government policies and practices referred to in these submissions are those designed to protect local business or to encourage the use of local labour and production facilities. These practices can be complex, sometimes indirect, and pervasive throughout the full range of government activity.

This chapter will examine three of the most significant factors limiting competitiveness and exacerbating adjustment problems in the face of change: government purchases, standards and regulations, and interprovincial mobility of labour.

GOVERNMENT PURCHASES

Purchasing practices by all levels of government have an influence on the business community. These levels include the federal government, provincial governments, municipalities, and Crown corporations, as well as government-supported organizations such as school boards, universities, and hospitals. Together, these organizations purchased $70.9 billion in 1983, which was 11.1 per cent of the total market demand in that year.[25]

Public sector purchasing practices sometimes impose conditions on tendering or contracting which may require the use of local labour, invest-

[25] Supply and Services Canada, *The Canadian Public Sector Market*, 1988, p. 31.

ment in local production facilities, or provision of other kinds of local benefits. These conditions may result in higher costs and prices for the services being rendered.

In the Council's view, these preferential purchasing practices are inconsistent with the imperatives of a competitive, flexible, global marketplace. These practices could limit the potential for successful adjustment actions, and may eventually result in increased appeals for adjustment assistance. This balkanization of the Canadian market through government purchasing practices has long been a recognized problem. Only recently, however, has concerted attention been given to this problem, with the intention of major reform.

With impetus from the prime minister and the premiers at the annual conferences of first ministers, two committees of federal-provincial-territorial ministers have been established since 1986. They are:

- Committee of Ministers Responsible for Procurement;
- Committee of Ministers on Internal Trade.

Under the leadership of these committees, action has been taken, on a cooperative basis between governments and industry, on the problem areas listed below:

- negotiation of a federal-provincial-territorial Agreement on the Reduction of Interprovincial Barriers to Trade Related to Government Procurement, to provide for open tendering on purchase contracts of over $25,000;
- a pilot project to reduce transportation costs for distant suppliers;
- the possibility of initiating regional supplier development programs, in cooperation with other agencies;
- a trial project to identify and promote unique technologies available from Canadian companies;
- promotion of increased Canadian manufacture of medical devices;
- promotion of increased Canadian manufacture of wood products;
- establishment of a public sector procurement data network; and
- analysis of the potential for industrial development from subcontracting on major projects funded by the government.

The Intergovernmental Agreement on the Reduction of Interprovincial Barriers to Trade Related to Government Procurement, referred to above, is being recommended by the Committee of Ministers on Internal Trade

to the first ministers, for ratification. It is clearly a worthwhile accomplishment. The agreement remains to be ratified, however, and then to be implemented effectively. Ratification is only a first step. Unless continuing commitment to this reform is given at the highest levels of authority, no real change will be made. The momentum must be sustained by the first ministers.

STANDARDS AND REGULATIONS

A variety of standards and regulations imposing limits on interprovincial trade were brought to the Council's attention. This problem relates primarily to goods sold to consumers, not to governments. The largest number of commerce-restricting standards and regulations appears to be in agricultural and food products, particularly where provincial governments have responsibility for regulation and inspection. These restrictions take a number of forms, including product standards and packaging standards. In agriculture, various marketing boards, consumer product standards, and inspection practices, particularly in dairy and meat products, limit competition by protecting local producers and processors. Many of the standards and regulations are primarily intended to protect consumers, but they are also used to limit interprovincial trade.

In 1984, for example, Quebec established a requirement that fresh tomatoes be sold in imperial measure containers; Ontario tomatoes in metric containers were returned to the shipper. In another example, Quebec regulations specify that butter must be wrapped in aluminum foil, while Ontario accepts both aluminum foil and parchment wrapping. For soft drinks, different provinces have regulations requiring different containers (steel, glass, aluminum), to support local industries. One effect of these differing standards is increased cost to Canadians.

The Council is convinced that restrictive regulations and standards practices must be changed if producers are to prosper and consumers are to benefit in the new trading environment. Governments have the prime responsibility in these issues, and it is governments who have the power to change their policies and practices and to create an open and efficient domestic market – in effect a Canadian common market where goods and people move freely across interprovincial boundaries.

Therefore, the Council recommends that:

- Governments ratify the initial Agreement on the Reduction of Interprovincial Barriers to Trade Related to Government Procurement as soon as possible, and follow up this initiative with a concerted effort to bring about real change.
- Governments ensure that effective mechanisms are set in place to promote and monitor progress in implementing this agreement.
- First ministers charge the Committee of Ministers on Internal Trade with the responsibility to negotiate the elimination of barriers to internal trade resulting from the use of differing provincial standards and regulations.

INTERPROVINCIAL MOBILITY OF LABOUR

A number of submissions received by the Council underlined impediments to the movement of both skilled labour and professionals. Accreditation and recognition of qualifications differ from one province to another, and hiring practices (through unions and other mechanisms) tend to exclude qualified people from other jurisdictions.

Local hiring preferences, established by provincial governments, impede the free movement of skilled labour and trades people. Such practices have been reported in a number of provinces. They undermine the effectiveness of the Interprovincial Standards Program, commonly referred to as the Red Seal Program. This program, which is coordinated by Employment and Immigration Canada, is intended to increase the mobility of journeymen in selected occupations. There appears to have been little real progress on these issues in recent years.

The Council appreciates the concern of provincial governments to promote the interests of their working population. It also believes, however, that these interests could be met more constructively through training programs for their own workers rather than restrictive regulations.

In the Council's view, to maximize Canada's competitiveness, firms should have access to the talents of all Canadians. Unfortunately, because of interprovincial barriers to labour mobility, areas of higher growth may suffer skill shortages even though well-trained people are available in other areas.

Therefore, the Council recommends that:

- The federal government promote the further extension of national training standards for skills that are useful to more than one employer.
- Skill certification be fully transferable between provinces, particularly for apprentices, journeymen, and other skilled trades people.
- In the development of new national standards, the federal government encourage a greater labour / management role in national training, in national certification of apprentices, journeymen, and other skilled trades people, and in retraining programs to keep abreast of the latest technological developments.
- The federal and provincial governments use all means at their disposal to ensure the free and unhindered movement of labour between provinces.

CHAPTER THIRTEEN

Outward Orientation

International trade is vital to Canada's economic well-being. Over 30 per cent of Canada's national income comes from trade, and more than three million Canadians work in industries that produce goods and services for export.

"The Free Trade Agreement with the United States is a major building block in the government's strategy to strengthen Canada's competitive position in world markets."[26] Although the United States is and will likely remain Canada's most important trading partner, accounting for 74 per cent of Canada's exports and 69 per cent of imports (Figure 3.5), the Council noted that from 1987 to 1988, Canadian exports to overseas destinations increased by 20 per cent compared to 4 per cent to the United States. The U.S. trade focus will continue to be important, but it would be inappropriate to look at the future of Canadian trade solely in terms of bilateral Canada-U.S. opportunities. Canada must also look at other major markets such as Europe and Pacific Rim countries.

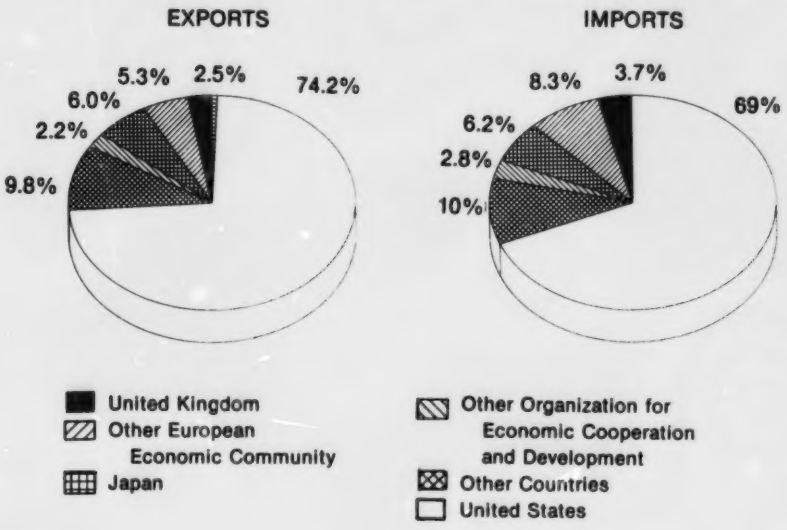
THE CHALLENGES

In the U.S. market, Canadian exporters will not only have to compete with U.S. manufacturers but with exporters from all over the world who are constantly trying to increase their share of this most significant market. Canadian exporters, therefore, will have to adjust to a much larger, intensely competitive environment. To be successful, they will have to transform this adjustment into solid export performance, which will require a major effort on their part and concerted support from governments. Success in the competitive U.S. market should provide the stepping stone to increased exports to major overseas markets.

The attitude of Canadian companies to exporting must change fundamentally if they are to take advantage of the opportunities offered

[26] *The Canada-U.S. Free Trade Agreement: An Economic Assessment*, 1988, foreword.

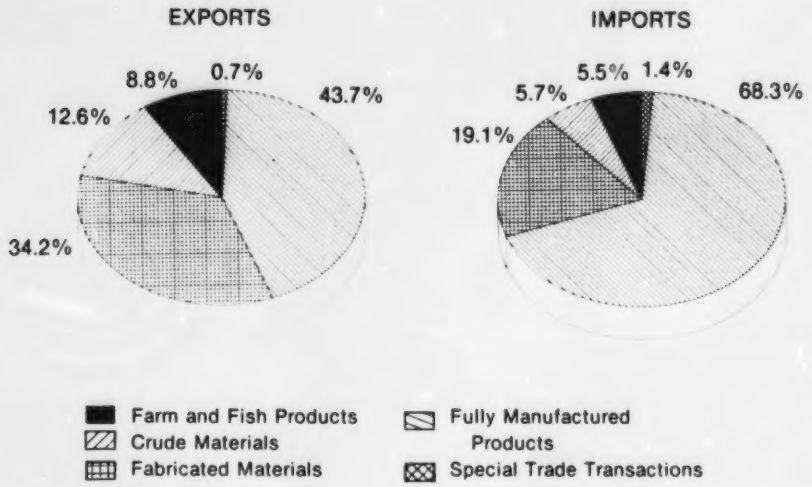
FIGURE 3.5
Canada's Exports and Imports by Region, 1988
Source: Statistics Canada, Quarterly Estimates of Canadian or Payments, 1 March 1989 (preliminary estimates)



by the new trading environment. This is a key message that came across during the Council's consultations with representatives of the business sector. Exporting is not well understood and less well implemented, despite the seminars and information put out by governments and private sector organizations on how to be a successful exporter. The Council is firmly of the view that Canadians must develop an export mentality which goes beyond the traditional export of commodities such as natural resources and automobiles, as well as beyond our traditional export markets.

Over the last 15 years, international competition for higher-value-added goods has become particularly intense, and the place of these products among Canadian exports has only been maintained with difficulty. Fully manufactured products accounted for only about 44 per cent of Canada's total exports in 1988, but they accounted for 68 per cent of total imports (Figure 3.6). Competition from new suppliers and substitute products is threatening to reduce markets for traditional Canadian resource exports. Canada can no longer take for granted that export

FIGURE 3.6
Canada's Exports and Imports by Commodity, 1988
Source: Statistics Canada, Merchandise Imports and Exports on Balance of Payments Basis, 17 February 1989 (preliminary estimates)



markets for its resources are secure. Further specialization and exploitation of market niches of global significance that relate to our skills, rather than our endowments, will be crucial to our success as an exporter.

In seeking new export opportunities and targeting our efforts, the Council is of the view that the private sector and governments should together determine the trade support programs required. The International Trade Advisory Committee (ITAC) and the Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs) are good examples of how the private sector and governments can work together.

EXPORT PROMOTION

In support of export activities by Canadian firms, the Department of External Affairs (DEA) has in place a number of services and programs. These are designed to provide information on market opportunities and financial support for marketing activities, to assist technology inflow, and to support investment promotion activities. The key programs will

be discussed in the following paragraphs, and additional information can be found in Appendix D.

The DEA's Trade Commissioner Service delivers the primary trade support to the private sector. International marketing expertise and knowledge of foreign markets are provided to Canadian exporters through an extensive network of trade commissioners at posts abroad, by DEA trade officials located in Ottawa, and through the International Trade Centres across Canada which are run jointly by DEA and Industry, Science and Technology Canada. Canadian exporters receive advice and information on market opportunities, local agents, and other issues specific to the international marketplace. The trade commissioners' efforts are supported by an extensive computer data bank – WIN Exports – which provides detailed information on the capabilities of over 22,000 Canadian exporters of goods and services.

Exporters seeking new opportunities turn to the Program for Export Market Development (PEMD). Under this program, assistance is provided for trade fairs and missions, market identification, project bidding, export consortia, and sustained export market development. Members of the Canadian Exporters' Association have been enthusiastic about the objectives and benefits of the PEMD program. They have expressed concern, however, over funding cutbacks to the program.

A recent program that has proven successful is the New Exporters to Border States Program. Under it, new exporters are taken to the nearest Canadian consulate in the U.S. border states to learn about all aspects of exporting, including discussions with agents and distributors. DEA is expanding this program to include southern U.S. states and is considering further expansion to overseas markets in Europe and Japan.

The creation of the International Trade Centres is a positive initiative to offer "one-stop" shopping for all federal trade programs and services. Each centre will consolidate the trade support services of External Affairs and Industry, Science and Technology Canada. The Canadian International Development Agency, the Export Development Corporation, and the Canadian Commercial Corporation also plan to locate within the International Trade Centres. The Atlantic Canada Opportunities Agency, the Department of Western Economic Development, and the Northern Ontario Development Office will also be part of the network.

The Investment Development Program (IDP), which operates in cooperation with Industry, Science and Technology Canada, Investment Canada, and the provinces, promotes direct foreign investment in Canada. The program encourages investment in high-technology areas.

In addition to what is available from the federal government, provincial and territorial governments also offer a variety of financial and other assistance programs to develop export markets. The Council noted that some provinces maintain offices abroad which provide trade services to their exporters and foreign clients.

KEY TO EXPORTING

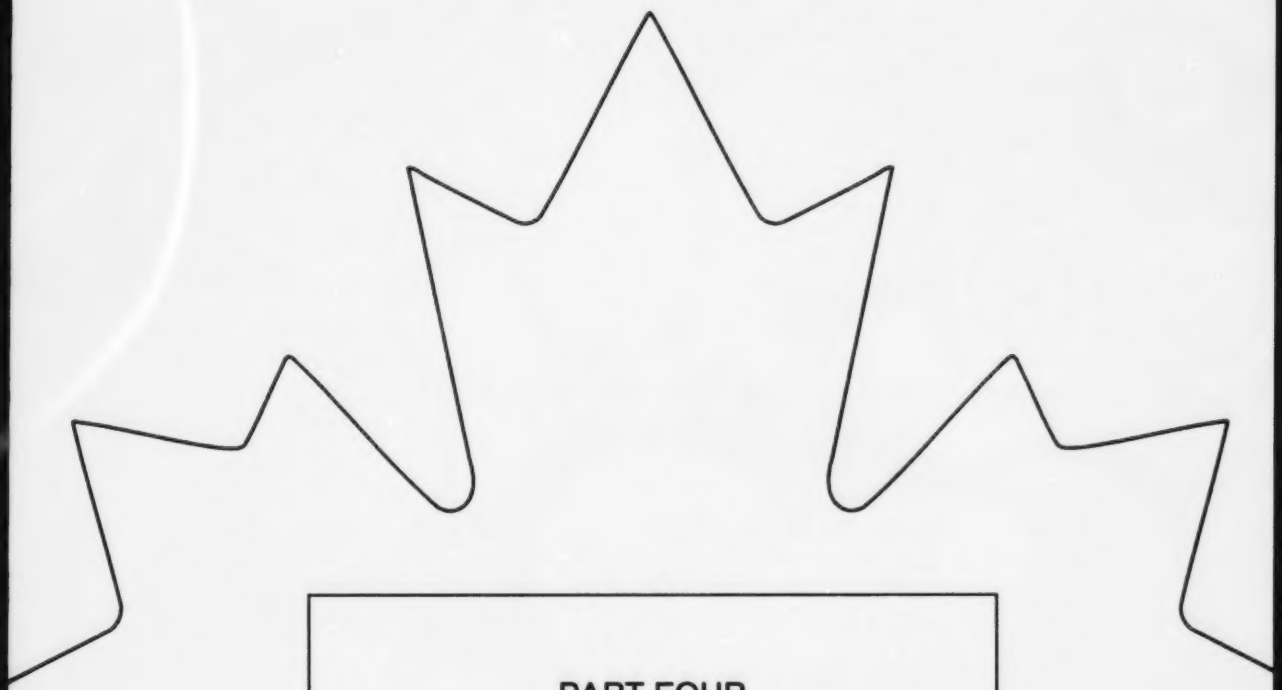
In the opinion of the Council, there is no one strategy that will guarantee success for all exporters. Individual exporters must have a plan tailored to their needs. In the opinion of the Council, however, any export strategy should take into consideration the following elements:

- Export activities must be treated by members of the business community as an essential activity requiring commitment, resources, and confidence.
- A solid business at home represents a crucial base from which to expand into export markets. Product quality and after-sales service are key elements.
- It is essential to define a target market clearly. Information on the export market must be collected and analyzed carefully. This activity is crucial. The information might include on-site market studies to determine the acceptability of the Canadian goods or services.
- Exporters must select a marketing plan that responds to the demands of foreign markets. This could mean an ongoing presence in export markets.

Canadian exporters are facing challenges not only in the United States but in markets throughout the world. Although Canada's share of world trade was about 4 per cent in 1988, other countries are gaining ground. Canada's success will be a measure of its competitiveness in the global context. The onus is now on the private sector to seize the opportunities provided by the new trading environment. It is also incumbent on governments to ensure their continued support for these export initiatives. The importance of the role of the Export Development Corporation in financing and ensuring exports is recognized. It must be continually reassessed in view of export financing and support provided by major export competitors. This support should be developed in close consultation with the private sector and coordinated at all levels of governments.

Therefore, the Council recommends that:

- External Affairs review the expertise and number of its trade commissioners and specific industry technical experts in the United States and other major trading partner countries, and refine their strategic positioning.
- External Affairs undertake a review of the effectiveness and efficiency of the Program for Export Market Development (PEMD), particularly as it relates to the United States, to ensure that it meets the needs of exporters in the new trading environment.
- Federal and provincial governments better coordinate their support programs for export activities.
- The federal government review its support for export financing to ensure that Canadian exporters continue to have access to competitive financing.
- The private sector be involved in developing trade strategies through the ITAC / SAGIT process and other informal and formal mechanisms.
- External Affairs, in cooperation with the private sector and provincial trade organizations, refine and target export education and export awareness programs.
- External Affairs, in cooperation with Industry, Science and Technology Canada, Investment Canada, and the provinces, further enhance investment promotions abroad, with special emphasis on technology-based investments.



PART FOUR

Specific Industry Issues

Introduction

The thrust of the views expressed to the Council on the issues expected to face Canadian industry in the new trading environment was positive and constructive. The private sector recognized the need to move quickly and decisively to enhance Canada's competitiveness. To ensure success, business also stressed the importance of government policies in fostering an environment which will encourage investment, help provide access to the latest technology, and develop the necessary human resources.

During the consultations, however, the Council identified a number of industry sectors which could face extraordinary challenges – circumstances that go beyond the normal competitive challenges of the marketplace. The industry sectors in question were canola crushing, cornstarch production, agri-food, and wine. The particular circumstances in which these sectors find themselves involve the provisions of the FTA dealing with the acceleration of tariff cuts, countervail duty, supply-management systems, provincial marketing boards, wheat boards, and provincial policies which have given rise to certain interprovincial trade barriers.

In the case of the canola-crushing sector, the industry felt strongly that its market position in Canada and in the United States would be enhanced significantly by the immediate and reciprocal removal of Canadian and U.S. duties. Under the FTA, the duty is scheduled to be phased out over a 10-year period, but the FTA also provides for the removal of duty in advance of agreed timetables. In light of the provisions of the FTA and the recommendations of the canola-crushing sector, the Council strongly urges the government to begin discussions with the United States about accelerating, as appropriate, the tariff cuts on canola oil and meal at the earliest date.

Canadian industrial cornstarch manufacturers were concerned about the impact of the countervail duty on imports of corn from the United States. The industry concluded that the decision to impose the duty had resulted in higher prices for Canadian corn. The higher prices for Canadian raw material will diminish the competitiveness of Canadian producers as the duty on starch from the United States is phased out over the next 10 years and U.S. starch producers continue to have access to

lower priced corn. Cornstarch is a price-sensitive commodity used in such products as paper and textiles.

Inasmuch as the decision to apply the countervail duty resulted from due process of law under Canada's anti-dumping and countervailing legislation, the Council thinks it inappropriate to comment on that decision. It would, however, urge the government to take the position of the starch manufacturers fully into account in its review of the ruling. The Council noted with interest that the starch manufacturers purchase a "significant majority" of their corn from Canadian growers.

The food-processing and the wine industries found themselves in vastly different positions from either the canola crushers or industrial cornstarch manufacturers. Food processors, for example, maintain that they were confronted with purchasing their most important raw materials at prices determined under supply-management and marketing board systems and having to sell their products in an environment which will be duty free in 10 years. Their competitors in the United States are not subject to similar pricing arrangements. In the case of wine, industry structure has been fragmented by provincial government policies which impede inter-provincial trade and seriously undermine potential competitiveness.

The complexity of the food-processing and wine industry issues, the degree of interdependence which, in many cases, exists between producer and processor, and the significant discretion inherent in the pricing mechanisms of the systems which govern production and distribution in these sectors have led the Council to discuss each sector in considerable detail. The Council's analysis and recommendations will be included in two chapters: Agri-food and Wine.

CHAPTER FOURTEEN

Agri-Food

A significant segment of Canada's food-processing industry[1] using Canadian chicken, turkey, cheese, and fruits and vegetables has indicated that it will be placed in an uncompetitive position once tariffs on processed foods from the United States are eliminated. Unlike other industrial sectors in Canada, food processors are obliged to purchase certain raw materials at prices determined under supply-management and marketing board systems rather than at prices established by the competitive forces of the marketplace.

Since food processors in the United States obtain their raw materials at prices which are not influenced by similar pricing and production systems, Canadian processors maintain that they will be at a competitive disadvantage in the manufacture of further processed products in a duty free environment. In this respect, the Council is aware that, for example, Canadian wholesale prices for chicken on a five-year average have been about 40 per cent higher than corresponding prices in the United States. Under the FTA, the administrative mechanisms – supply-management systems and marketing boards – which influence the price of Canadian inputs such as chicken will remain in place.

Background

Worldwide, the agricultural sector is characterized by periods of overcapacity and volatile prices, and one result is uncertain rates of return on investment. Governments of many of the industrialized western countries have intervened to stabilize the return to farmers. In Canada, there are two major vehicles of intervention: the supply-management system for poultry and dairy products, and provincial marketing boards for most fruits and vegetables. The Canadian approach has resulted in significantly higher prices than those prevailing in the United States.

[1] Canada's food-processing industry employs about 250,000 individuals in total.

PROVISIONS OF THE FREE TRADE AGREEMENT AFFECTING THE AGRI-FOOD SECTOR

The major elements of the FTA affecting the agricultural sector are as follows:

- Most agriculture and processed food tariffs will be removed in 10 annual steps starting on 1 January 1989.
- In the case of fresh fruit and vegetables, a "snap-back" provision exists to reinstate tariffs on a temporary basis over the next 20 years should import prices fall below predetermined levels.
- Canadian import licences on U.S. wheat, oats, and barley and their products are to be removed once the level of U.S. government support for the respective grains is equal to or less than the level of government support in Canada.
- The FTA preserves Canada's agricultural policy instruments, such as the establishment of supply-management mechanisms including import controls.
- Canada's global poultry import quotas, expressed as a percentage of domestic production, will be increased to reflect actual imports over the last five years, as follows: chicken from 6.3 to 7.5 per cent, and turkey from 2.0 to 3.5 per cent.

Under the supply-management system, Canadian production of chicken, turkey, and milk is controlled through national production quotas administered by provincial agencies. The integrity of the system is preserved by limiting imports by means of the Import Control List (ICL). In the case of milk, imports are permitted only when there are proven shortages of supply. For significant dairy products such as cheese, a global quota has been established which limits imports to predetermined levels. Global quotas have also been established for chicken and turkey. The supply-management system, in effect, provides Canadian producers with a right to supply a specific share of the Canadian market. In the case of chicken, the share in 1987 was about 93.5 per cent of the apparent Canadian market.

Within the poultry and dairy processing industries, it is necessary to distinguish between two levels of processed products – primary processed and further processed products. *Primary processed products* essentially contain a single primary ingredient. Examples include milk, cheese, whole or cut-up chicken, chicken nuggets, or chicken fingers. *Further processed products* are more highly formulated foods which incorporate a number

of ingredients in addition to those that are regulated. Examples include frozen pizza (which contains cheese) and frozen entrées and dinners (which may contain poultry). Primary processed products are covered by the ICL, but further processed products are not.

The primary purpose of provincial marketing boards for fruits and vegetables is the establishment of minimum prices. These prices are negotiated by producers and processors. The boards do not, however, set production quotas. While there are no overall import controls on fruits and vegetables, imports of fresh or semi-processed products in non-standard containers, including bulk containers, are only allowed if no domestic product is available.

The Sectoral Advisory Group on International Trade (SAGIT) for Agriculture, Food and Beverages, during its appearance before the Council, suggested that the solution to the competitive situation facing further processors would be to include on the ICL all products containing 10 per cent or more by weight of supply-managed ingredients in order to limit imports of such products. This position was supported to a large extent by the proposal of the Canadian Federation of Agriculture. The Grocery Products Manufacturers of Canada (GPMC), noting that many further processed products were not included on the ICL, emphasized that manufacturers would need access to competitively priced raw materials if the food-processing industry was to be competitive in the future.

In the opinion of the Council, however, adding goods to the ICL in the manner suggested by the SAGIT for Agriculture, Food and Beverages and the Canadian Federation of Agriculture would be contrary to the spirit of the FTA. The Council also concluded that such action might not be in line with Canada's obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). GATT Section 2 (c)(i) of Article XI specifies that a contracting party may apply import restrictions to any agricultural or fisheries product, imported in any form, in order to enforce government measures which restrict the quantities of similar domestic products permitted to be produced or marketed. The term "in any form" is defined as covering products that are in an early stage of processing, still perishable, and which compete directly with the fresh product. In a recent case involving restrictions by Japan on imports of certain further processed agricultural products, such as preserved pineapple, tomato ketchup, and preserved milk, a GATT panel ruled that such restrictions were inconsistent with Article XI.

The Council is assuming that the supply-management and marketing board systems will be maintained. In these circumstances, the Council strongly believes that a satisfactory solution can and must be worked out within the present system to ensure both continued production and reasonable growth potential for further processed products that rely on Canadian produced raw materials.

The following paragraphs deal with the specific problems facing processors of poultry, dairy, fruits and vegetables, and wheat. First, the Council examines further processed products that use supply-managed raw materials (namely poultry and dairy) which are not included on the ICL. It then looks at the problem facing processors who use fruits, vegetables, and wheat.

POULTRY

The greatest concern identified to the Council by further processors of poultry will be their inability to obtain poultry at the same price as their U.S. competitors. This will prevent them from being competitive in the new trading environment.

The Canadian market demand for all chicken in 1987 was about 553,937 tonnes. Domestic sales made up about 93.5 per cent of the total. The total domestic market demand for turkey was about 118,254 tonnes, of which 96.3 per cent was supplied from domestic sources. Imports for that year for chicken and turkey accounted for 6.5 and 3.7 per cent, respectively, of the total domestic requirement.

In effect, over 98 per cent of domestic chickens and turkeys go into primary processed products such as whole and cut-up poultry, chicken fingers, and nuggets. The remainder (less than 2 per cent) goes into further processed products such as chicken kiev, frozen entrées, and TV dinners. These products are considered a growing sector of the market. Under the FTA, the duty on both primary and further processed products will be phased out over 10 years. However, imports of the primary processed products will continue to be included on the ICL and limited by global import quotas.

Further processed poultry products cost substantially more to produce in Canada than equivalent U.S. goods. Poultry can represent from 40 to 60 per cent of the direct product cost of frozen entrées (prepared meals), and up to 80 per cent of the direct product costs in the case of chicken kiev. On a five-year average, according to Agriculture Canada data, Canadian wholesale prices for chicken, as mentioned above, have been about 40 per cent higher than prices in the United States, while turkey prices have been 38 per cent higher. These cost disadvantages were previously offset by tariff protection of 17.5 per cent on frozen dinners and pies, and 12.5 per cent (to a maximum of 22 cents per kilogram) on chicken kiev. Annual shipments in Canada of frozen complete and specialty meals (some of which may contain red meat or fish) and frozen meat and poultry pies amounted to over $120 million in 1985.

During its review of the issues involving further processed poultry products, the Council noted that increases in import quotas for chicken and turkey were negotiated under the FTA and that, in the allocation of these increases, the government granted further processors first priority.

This recent initiative will ease the access of further processors to competitively priced inputs. The Council believes, however, that this is a temporary solution. It does not address the concern of investors needing long-term assurances of competitively priced supply. Moreover, this option has the effect of limiting a growing segment of the market to imported supplies of raw materials.

The Council examined a number of ways to encourage commercial producers to participate in this growing market while maintaining a supply-management regime. The Council is of the opinion that this objective could best be achieved through the establishment of a two-price system.

Under a two-price system, further processors would procure chicken and turkey raw materials from Canadian producers at the same price as their U.S. competitors. This could be achieved within the present supply-management system by charging a slightly higher price on the 98 per cent of production which is destined for the primary processed market and protected by the ICL. This small price increase would be used to support the price decrease on the under 2 per cent of poultry destined for further processing. This would ensure unchanged incomes for the growers and competitively priced raw materials for the further processing industry. The growers would, thus, participate in this segment of the food-processing industry without reduction in income.

The effects of a two-price system are demonstrated in Table 4.1. For the purpose of this example, it is assumed that the total quantity of chicken produced is 100 pounds and the price per pound is $1.00 in Canada. In the first scenario, further processors use about 2 per cent of domestic production. This share rises to 5 per cent in the second scenario. Under the two-price system, Canadian chicken is sold to further processors at 71 cents per pound, to equal the price of chicken in the United States.

Growers' income in the example remains at $100 under either the status quo or a two-price system. The further processors' cost of poultry is lowered to $0.71, i.e., to $1.42 and $3.55 from $2.00 and $5.00 under the first and second scenario, respectively. The price on the primary processed product destined for other consumers rises to $1.006 and 1.015 per pound, respectively, i.e., less than 1 per cent increase under the first scenario and 1.5 per cent increase in the second scenario. This relatively insignificant effect on consumer prices, however, should be offset by the decrease in prices of further processed products resulting from lower costs of raw materials. This will leave the total expenditures by consumers on poultry products unchanged. The Council is assuming, of course, that further processors will pass the savings on to consumers as a means to meet increasing import competition.

The Council recognizes that a two-price system would require extensive consultations with the provincial marketing boards, the provincial supervisory councils, the further processing and the primary processing

industries, the Canadian Chicken Marketing Agency, and the Canadian Turkey Marketing Agency.

Therefore, the Council recommends that:

- A two-price system be implemented to provide an adequate supply of North American equivalent priced poultry meat to the further processors of products not covered by the Import Control List; the price of poultry meat per pound paid by Canadian further processors should be the same as that paid per pound by their U.S. competitors.
- The Canadian chicken and turkey marketing agencies hold the initial meeting within six months with representatives of the poultry producer marketing boards, the primary processing industry, the poultry further processing industry, and the provincial supervisory councils to work out the details of a two-price system; Industry, Science and Technology Canada and the Department of Agriculture should facilitate this consultative process.
- If a two-price system cannot be agreed upon, import quotas should be further increased by the Department of External Affairs and made directly available to further processors of products not covered by the Import Control List.

DAIRY

Supplies of all milk, including industrial milk, are controlled by a supply-management arrangement which includes import restrictions and quotas. This has been partly responsible for higher prices of cheese and other milk products in Canada than in the United States. The removal of tariffs on further processed products containing significant quantities of dairy ingredients will accentuate the cost advantage for U.S. processors. In this sector, too, further processors have requested relief to offset the loss of tariff protection on their products, since the production and importation of dairy ingredients remain controlled.

Industrial milk products are a major ingredient in products such as frozen pizza and an important ingredient in some bakery products, chocolate confectionary, and frozen meals. Mozzarella cheese is the primary ingredient in products such as frozen pizza.

TABLE 4.1
Effect of a Two-Price System for Chicken and Turkey on Growers, Further Processors, and Others

	Scenario 1 Market Share of 2 Per Cent		Scenario 2 Market Share of 5 Per Cent	
	Status Quo	Two-Price System	Status Quo	Two-Price System
	$	$	$	$
Average Producer Price				
Price to further processors	1.00	0.71	1.00	0.71
Price to others	1.00	1.006	1.00	1.015
Total Producer Revenue	100.00	100.00	100.00	100.00
From sales to further processors	2.00	1.42	5.00	3.55
From sales to others	98.00	98.58	95.00	96.45

Canadian frozen pizza manufacturers maintain that they will be at a significant cost disadvantage under the FTA, since tariffs will be eliminated over the next 10 years on their products but they will continue to pay higher prices than their U.S. competitors for mozzarella cheese. Annual shipments of frozen pizza in Canada amounted to about $50 million in 1986. Cheese accounts for an estimated 40 per cent of the direct production cost of pizza, and the Canadian price for mozzarella cheese is currently some 30 per cent higher than the U.S. price. The frozen pizza sector uses between 1.5 and 2.5 per cent of the total specialty cheese production.

The Council found that the issue was similar in principle to that associated with poultry. As in the case of poultry, the Council favours a solution based on a two-price system which could be accommodated within the existing supply-management regime. This would allow Canadian further processors, using dairy products as a primary ingredient, to procure these raw materials at the same price as their U.S. competitors. The total cost to consumers, as in the poultry case, should remain approximately the same. This would ensure that Canadian producers participate fully in this market. In the dairy industry, there appear to be precedents for such a system. For example, surplus skim milk powder is currently sold at a preferential price to bakeries for the manufacture of milk bread.

Again, setting up a two-price system will require the cooperation of the provincial supervisory bodies, the marketing boards, the further

processing and the primary processing industries, and the Canadian Dairy Commission.

Therefore, the Council recommends that:

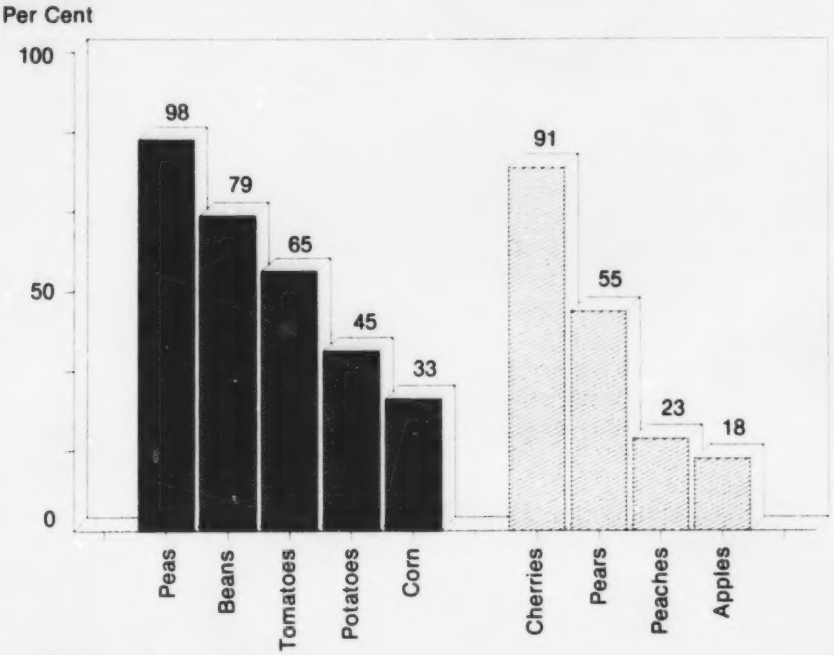
- A two-price system be implemented to provide an adequate supply of North American equivalent priced dairy raw materials to the further processors of products not covered by the Import Control List; further processors should pay the same price for dairy products as that paid by their U.S. competitors.
- The Canadian Dairy Commission hold the initial meeting within six months with representatives of the provincial dairy producer marketing boards, the dairy further processing industry, the dairy primary processing industry, and the provincial supervisory bodies to work out the details of a two-price system; Industry, Science and Technology Canada and the Department of Agriculture should facilitate this consultative process.
- If such a two-price system cannot be agreed upon, import quotas should be increased for cheeses, for example, and made available to further processors of products that contain dairy ingredients and are not covered by the Import Control List.

FRUITS AND VEGETABLES

Canadian fruit and vegetable processors pay higher prices than processors in the United States for most raw materials, according to representations made to the Council. Most fruits and vegetables in Canada are covered by provincial marketing boards which ensure the orderly sale of raw products on behalf of the producers. A minimum price is negotiated between a representative group of processors and growers. In most provinces, if no agreement can be reached, the matter is referred to an arbitration board.

Shipments by the fruit and vegetable processing industry in 1987 reached $2.5 billion. The processing industry purchases an average of 40 per cent of all fruits and vegetables grown in Canada. Although the percentage of individual crops going to either processing or the fresh market varies by province and from product to product, the approximate amounts of the most significant crops for the entire Canadian industry being processed are shown in Figure 4.1.

FIGURE 4.1
Fruits and Vegetables Grown in Canada,
Percentage Going to Processing, 1987
Source: Industry, Science and Technology Canada, Grocery Products Division



Fruit and vegetable processors in Canada have been able to pass on the extra cost of raw materials to consumers, since their products are protected by tariffs which are in the 10 to 15 per cent range for most goods. Once tariffs on processed products are phased out under the FTA, however, the processors will no longer be able to pass on this extra cost. If prices of raw materials continue to be significantly above U.S. levels, the Canadian fruit- and vegetable-processing industry will be at a competitive disadvantage compared to the U.S. industry.

In 1986, domestic negotiated prices for tomatoes averaged 25 per cent above their U.S. raw price equivalents, according to a study commissioned by nine major Canadian food processors. The former chairman of GPMC indicated to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs on 9 August 1988 that negotiated prices for tomatoes in Ontario were roughly 35 per cent above U.S. prices after taking freight, tariff, and the exchange rate into consideration. Comparing the prices of Canadian sweet corn with U.S. corn, he stated that the U.S. products were roughly 10 per cent below Canadian domestic prices.

In the opinion of the Council, the fruit and vegetable industry essentially faces three possible futures: competitiveness in North America, the status quo, or subsidization.

Competitiveness could be achieved, in large part, by ensuring that processors have access to raw materials at North American equivalent prices. Developing improved strains and yields of products would also help assist the industry's objective of competitiveness. Better strains and yields, however, would require more research and development efforts and better field management by growers. At the same time, more efficient plant operation by processors would also help their competitiveness. In addition, technical standards which provide some degree of protection to the Canadian industry may also reduce competitiveness by inhibiting rationalization. The FTA provides for consultations leading to the harmonization of technical standards. This should induce Canadian industry to rationalize production so as to achieve economies of scale where possible.

It is clear to the Council that, if the status quo is maintained, Canadian processors will have great difficulty competing successfully in the new trading environment. The following situation could be the result: (1) the closing or relocation of plants; (2) a reduced market for Canadian fruits and vegetables; and (3) reduced income for farmers. The Council believes that such a result would not be in the best interest of Canadians.

An argument could be put forth in favour of subsidizing either or both the producing and the processing sectors, to permit them to maintain their share of the market. The Council rejects this approach as contrary to the spirit of the FTA. Such a measure could also be challenged by foreign importers if any of the products involved are exported.

The Council has concluded that provincial marketing boards must recognize that the futures of the primary sector and the processing industry are interdependent. It is, therefore, in the interest of both growers and processors to ensure a competitive processing industry in Canada. The survival of both sectors will require a cooperative long-term policy, focused on fostering competitiveness in the new trading environment.

Therefore, the Council recommends that:

- A working group consisting of governments, processors, and producer representatives be established within a year to work out, crop by crop, methods to ensure that the fruit- and vegetable-processing industry has access to raw materials at the same price as their U.S. competitors. Industry, Science and Technology Canada and the Department of Agriculture should facilitate this consultative process.
- Any move to harmonize technical standards, such as sizes of cans, should be made in consultation with processors.

WHEAT

During the consultative process, biscuit manufacturers and pasta producers expressed concern about the pricing practices of both the provincial wheat boards and the Canadian Wheat Board. They have indicated to the Council that they are at a disadvantage compared to their U.S. competitors because of the lack of flexibility of the Canadian price-setting mechanism. The previous two sectors expressed similar concern about the arbitrary pricing mechanism used by wheat boards in Canada.

The Council is aware, however, of the fact that the FTA does not affect most pasta imports, since there were no tariffs on the main items (products containing water and flour only) in the pre-FTA period. Other products, such as noodles containing eggs and stuffed pasta, had some tariff protection.

Until recently, Canada has had a two-price wheat policy under which Canadian flour millers, bakers, and other food processors paid a higher price for wheat (flour) used for domestic food processing. As of 1 August 1988, the two-price system has been eliminated in favour of a single price, which is established by the Canadian Wheat Board for a fixed time period of 60 or 90 days and based on prices on the U.S. commodity markets.

While Canadian food processors see establishing a single price for wheat as a positive step, they have serious reservations about the mechanism that the Canadian Wheat Board uses to set its price. The immediate result of the new system was higher prices for wheat in Canada than in the United States. For example, the price (for the January-March 1989 period) of Canadian Western Amber Durum based in Thunder Bay was pegged at $270.80 per tonne, and the average price (for the week ending 3 February 1989) of Amber Durum based in Minneapolis was $228.50 Cdn per tonne. The price for Ontario soft wheat was pegged at $221.20 per tonne, compared to $182.70 Cdn in Michigan as of 6 February 1989. These higher prices for Canadian wheat have a direct impact on food processors with milling facilities and an indirect impact, through the price of flour, on those without their own milling facilities.

The Council also recognizes the fact that U.S. users can procure wheat at prices quoted on the U.S. commodity exchanges at the time of purchase. In addition, buyers are able to buy wheat for forward contract at the futures prices quoted for that time period.

In this context, the Council is aware that certain initiatives involving the Canadian wheat boards are underway to discuss the feasibility of adopting the daily price quotation on the U.S. commodity exchanges. These discussions are in anticipation of the removal of Canadian import controls on wheat, the timing of which remains uncertain. In the opinion of the Council, the wheat boards should abandon the "pegged" system and sell domestically at prices based on the prices quoted on the U.S. commodity exchanges in effect on the day of the sale. Canadian users could then buy wheat at the same cost as their U.S. competitors.

Therefore, the Council recommends that:

- Wheat boards in Canada sell wheat to Canadian millers at prices based on the prices quoted on the U.S. commodity exchanges in effect on the day of the sale.
- Canadian buyers should be able to buy wheat from the wheat boards on a forward contract basis based on the future quotation on the U.S. commodity exchanges in effect on the day of sale.

CHAPTER FIFTEEN

Wine Industry

According to the Canadian Wine Institute, provincial regulations have required the industry to invest in a manner that favours provincially based plants and, in certain provinces, to use locally grown grapes at negotiated marketing board prices. The result is a fragmented industry, with high costs of production and without the flexibility needed to produce higher quality wines. To offset its higher costs, the industry has been protected provincially by preferential listings and distribution arrangements, and by higher mark-ups for imported wines.

A GATT panel found these practices to be inconsistent with Canada's obligations. In this context, Canada reached an agreement with the European Community, our principal supplier of wine, to phase out the mark-up differential against European wine over a seven- to 10-year period. Under the FTA, the mark-up differential is also phased out over seven years but declines more rapidly in the first two years; 50 per cent of the differential is to be removed within the first 12 months.

The Canadian Wine Institute, in a detailed submission to the Council, identified an adjustment cost of $77 million for its members. The single largest item involves productivity improvements amounting to $36.6 million. The institute estimates that $16.1 million of the total would be required to offset severance pay and other costs associated with plant closures. In its submission, the institute also advocated that interprovincial barriers to trade be removed to facilitate industry rationalization; it emphasized the importance to the industry of being allowed to purchase high quality grapes at internationally competitive prices.

The Council concurs that the removal of interprovincial barriers to trade is a prerequisite before industry rationalization can take place. With respect to access to internationally competitive priced grapes, the Council noted that the recent programs developed by the federal government with British Columbia and Ontario go some way towards accommodating the industry's request. These agreements will also provide for market development to assist the industry in letting consumers know what it is doing to improve wine quality. Such initiatives should address the so-called "wine image" issue and assist the industry to maintain its current

THE WINE INDUSTRY:
AN OVERVIEW

The Canadian Wine Institute indicated that the Canadian industry consists of 47 companies operating 61 wineries, with annual retail sales of about $700 million. The industry holds about 45 per cent of the domestic market, while European and U.S. wines have captured about 50 per cent and 4 per cent of the domestic market, respectively. Total manufacturing employment in the industry, excluding retail outlets, is approximately 1,400 employees. Three large companies – T.G. Bright & Co. Ltd, Andrés Wines Ltd, and Ridout Wines Limited (Chateau Gai) – together operate 20 wineries, accounting for 66 per cent of total Canadian production. The wine companies range from small "cottage" or "estate" wineries, to medium-sized commercial or boutique wineries, to larger multi-plant commercial operations. Provinces have adopted policies which create preferences for provincially produced wines. British Columbia and Ontario, the grape-growing provinces, require the extensive use of locally produced grapes. Provincial marketing boards regulate the price of grapes. Surplus grapes, primarily from Ontario, are purchased under federal / provincial agreement through the Agricultural Stabilization Act.

share of the market in Canada. In addition, these two measures provide financial compensation to growers for removal of non-economic or undesirable vines. This change would reduce pressures on wineries to buy grapes which do not fit their taste or quality needs.

The Council recognizes and supports the industry's effort to maximize its international competitiveness through a productivity program. The Council feels, however, that the effectiveness of such a program rests on the provincial jurisdictions. Interprovincial barriers to trade, if maintained, would work against the performance goals of the program and make it largely inoperative. Because the Council feels that such a program is premature, given current circumstances, it urges the Canadian Wine Institute to pursue its representations concerning the need to remove interprovincial barriers to trade.

Therefore, the Council recommends that:

- Interprovincial barriers to trade be removed at the earliest possible date to facilitate industry rationalization and improved competitiveness, consistent with measures to meet FTA and GATT requirements.
- Industry, Science and Technology Canada enter into consultation with the wine industry to develop initiatives which would enhance the competitiveness of the industry, with particular reference to improved marketing and promotion.

CONCLUSION

Adjusting to Win

Adjusting to changing circumstances has been a constant challenge for Canadians. And evidence suggests that they have been relatively good at it. Under their efforts, Voltaire's "few acres of snow" have yielded a standard of living envied by many other nations in the world. In this century, Canadian society has been transformed from an agricultural to an industrial base, and Canada is among world leaders in certain high-tech areas such as communications.

Canadians should not become complacent about past successes, however. The challenges that lie ahead in the next 10 years are as great as any that faced previous generations – and these challenges are urgent. They must be met successfully if Canadians are to enter the twenty-first century with its economic position improved, and no lesser result is acceptable. The FTA is only one of these challenges. But it provides a focus within which Canadians can see the spectrum of opportunity. It illuminates the actions they must take. It demonstrates that Canadians must begin immediately to become better educated as a people. In particular, mathematical skills, general literacy, together with specific technical and scientific literacy need drastic improvement. Canadians must make increased use of technology. They must rethink their approach to training, and they must do so right away. If Canada is to adapt to the new business environment, Canadians must devote more of their energies to technological innovation, to technological transfer, and to R&D. Their business attitudes towards the rest of the world must change. They must look for and pursue export possibilities with all speed and aggressiveness.

Although these issues of education, training, technology, R&D, and exports appear varied, they are linked by the common thread of attitude. The Council sees the attitudes of Canadians as the key to future success. If Canadians are to take advantage of the opportunities arising out of the FTA and of an increasingly global economy, they must change their attitudes on all these issues. This is the first and most important adjustment to be made.

All segments of society must take responsibility for these changes, and, in particular, business and labour must take the first steps. Business must adopt a positive attitude towards export possibilities; it must become more eager to win, and it must take immediate action. Business needs to devote its energies to making the best use of its human resources, and to do so it must develop a "training culture." Involved in that training culture will be the constant technological innovation that business must strive for. At the same time, labour has its responsibilities. If workers are to adapt to the new environment, they must share that training culture. They must be eager to improve their skills at every opportunity and plan for the changes that technology will bring. With these challenges, the new environment will bring greater possibilities of personal growth. And at the base of these new attitudes must be a new spirit of cooperation between business and labour. Both must work together to make Canada's enterprises competitive and successful internationally.

In the Council's view, the different levels of governments have an undeniable role to play in the quest for increased competitiveness. They can – and indeed must – provide an environment in which the private sector can flourish. Government can ensure, for instance, that taxation policies are conducive to competitiveness. It can make sure that business has the information and assistance that it needs to penetrate foreign markets successfully. It can act as a catalyst for the various changes required. It can help to establish the training culture Canada needs. It cannot, however, force Canadians to face the challenges involved. Canadians have increasingly looked to governments to take a leading role in all societal change.

In the Council's view, Canadians have placed too much responsibility on governments, responsibility that should be borne in large part by the private sector. In considering the issues raised in this report, the Council wishes to emphasize that it is the private sector that must take on most of the costs of training and retraining its work force. It has neglected this responsibility in the past and now must make it part of any corporate plan.

Whether or not Canadians take full advantage of the opportunities arising from the FTA will depend on the extent to which they improve their competitiveness. During the 1988 federal election campaign, business supported the FTA strongly because it gives access to a market of 250 million people. But the Council wishes to repeat that action by business must be immediate. The urgency relates in part to the possible downside effects of the FTA; the magnitude of these effects will depend directly on the extent to which Canadians benefit from the upside.

The Council believes firmly that Canadians will meet the challenge. Throughout the extensive consultations the Council had with the private sector – SAGITs, trade associations, unions – as well as the provinces and various federal government departments, the Council's confidence

grew in Canadians' eagerness and ability to adjust to win. Many groups indicated to the Council that they did not anticipate any important adjustment problems arising out of the FTA. They were confident they could seize the opportunities. They did, however, express some concerns about certain factors that have interfered with competitiveness in the past and will continue to do so unless changed.

The first area of concern, one that was repeated many times, is the interprovincial barriers to labour mobility, to procurement, and to trade in goods and services. The Council shares the view that these barriers have balkanized the country, created inefficiencies in industries, and increased costs to consumers in some instances. In the opinion of the Council, these barriers constrain Canada's quest for competitiveness and should be removed at the earliest possible date.

Another area in which government can ensure an environment conducive to business success is by providing continuity of policy and programs. Business cannot plan a coherent R&D strategy without some expectation of continuity in tax treatment, for example. Frequent changes in tax rules was a complaint raised a number of times, one the Council thinks worth listening to. In developing a science and technology strategy in general, the private sector wishes to see more consistency in government policy and programs.

Yet another frequent message of submissions was that it was sometimes difficult to get information about programs in support of adjustment. There are close to 400 such programs and, despite the extensive and fruitful cooperation the Council received from many federal and provincial departments, the Council must concur that such information is not always easy to come by.

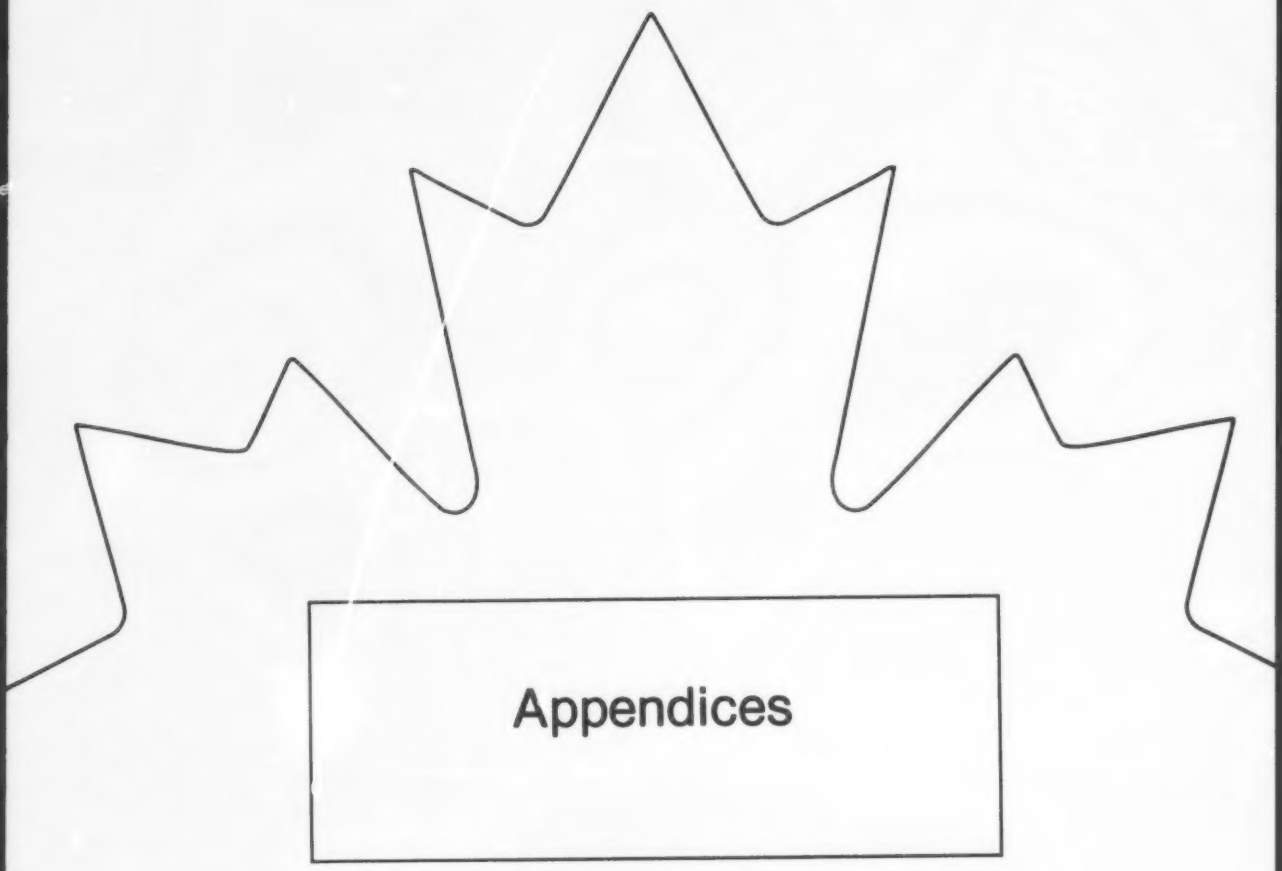
When the FTA was signed and when the Council was appointed, expectations were raised that special adjustment programs might be put in place. As outlined in the preface, the Council concluded after careful and judicious consideration that such an approach would be neither workable nor fair. Therefore, what the Council has put forward in this report is a blueprint for an integrated strategy of change, one that rests on cooperation among all involved. The federal government's part in this strategy should be to expand selected programs, those judged particularly germane to adjustment to the FTA and to Canadian competitiveness: The Council does not see a massive injection of funds for new programs as appropriate.

The Council does, however, think that the emphasis of certain programs should be redirected. The skills of Canadians must be developed and utilized, and it is to that end that all levels of government should devote their efforts. At the same time the Council wishes to reiterate that the protection now available to those unable to adjust must be kept in place if we are to have a fair and equitable society.

Rather than becoming a bigger spender, government must take a catalytic role. It should facilitate cooperation between business and labour, and help the private sector undertake its responsibilities effectively. It should also facilitate cooperation among the various jurisdictions in Canada. The Council was appointed by the federal government and reports to that government. Throughout its consultations, however, the Council has enjoyed – and has been grateful for – the generous support of other levels of government. The Council is aware that many of its recommendations require that Canadian governments act together. It urges all governments to continue this spirit of cooperation and take the necessary action jointly.

Many representations to the Council emphasized that since the FTA is to be implemented over 10 years, some opportunities and challenges might arise only over time. Consequently they urged that a monitoring group be established to review new circumstances as they arise and listen to emerging issues and concerns. The Council supports this request; indeed it believes that such a focal point is imperative. It would be instrumental, not only in monitoring the implementation of the Council's recommendations, but also in helping Canadians to seize new opportunities.

The Council wishes to close by returning to the nature of these opportunities – the issue it first confronted in trying to fulfil its mandate. These opportunities are global. Canadians will meet ever increasing competition as the economies of the world move rapidly towards three megamarkets: Europe, the Pacific, and North America. Canadians' ability to translate into action the opportunities inherent in these changes will determine whether the country moves ahead or is left behind. Canada must urgently meet the challenges presented by this situation if it is to "Adjust to Win."



Appendices

Appendix A
MEMBERS OF THE ADVISORY COUNCIL ON ADJUSTMENT

A. JEAN DE GRANDPRÉ, C.C., Q.C., of Montreal, is chairman of the board of BCE Inc. He is chancellor of McGill University and director of Bell Canada, Chrysler Canada Ltd, Northern Telecom Limited, the Seagram Company Ltd, Stelco Inc., Sun Life Assurance Company of Canada, the Toronto-Dominion Bank, TransCanada Pipelines Limited, Chrysler Corporation, and E.I. du Pont de Nemours & Co. Mr de Grandpré is also active in numerous professional, educational, and community organizations.

JALYNN B. BENNETT is vice-president, corporate development, of The Manufacturers Life Insurance Company. She is chairman of the Sectoral Advisory Group on International Trade, Financial Services, and a member of the International Trade Advisory Committee and the Economic Council of Canada. Mrs Bennett is also a governor of Trent University and a director of the Laidlaw Foundation and St. Marys Cement Corporation.

GORDON E.M. CUMMINGS is president and chief executive officer of National Sea Products Limited, Halifax, a company with which he has been associated since 1984. He is a former partner, principal, and senior consultant with Woods Gordon. Mr Cummings has been active in the Society of Management Accountants of Canada for the past 10 years and was president of the organization in 1988-89. He is also a member of the Board of Directors of Cobi Foods Inc. and the Izaak Walton Killam Hospital for Children Foundation.

JAMES A. MCCAMBLY is president of the Canadian Federation of Labour. He has served on numerous key national organizations and committees, including the Construction Industry Development Council, the Canada Employment and Immigration Advisory Council, the National Advisory Board on Science and Technology, the International Trade Advisory Committee, and, between 1974 and 1981, as a member of the Economic Council of Canada. Mr McCambly was also the founding chairman of the Canadian Co-ordinating Committee on Multi-Employer Pension Plans.

NORMAN E. WAGNER, O.C., Ph.D., is chairman of the board of Alberta Natural Gas Company Ltd of Calgary. He was president of the University of Calgary from 1978 to 1988. He is a trustee of the Alberta Heritage Foundation for Medical Research and a member of the National Advisory Board on Science and Technology. Mr Wagner is also a director of Angus Chemical Co., Pacific Gas Transmission Co., and several small business ventures. He is chairman of Auxano Techologies International Inc., and president of N.E. Wagner Associates Ltd, a firm providing advice on new business ventures.

P.C. 1987-2707

ORDER RESPECTING THE ADVISORY COUNCIL ON ADJUSTMENT

Short Title

1. This Order may be cited as the Advisory Council on Adjustment Order.

Interpretation

2. In this Order,

"Council" means the Advisory Council on Adjustment established pursuant to section 3; (Conseil).

"Advisory Council on Adjustment Secretariat" means the organizational unit in the Department of Regional Industrial Expansion established to support the Council and the Ministers in the discharge of their duties and functions under this Order; (Secrétariat du Conseil consultatif sur l'adaptation).

"Ministers" means the Minister of Regional Industrial Expansion, the Minister of Employment and Immigration and the Minister for International Trade (ministres).

ADVISORY COUNCIL ON ADJUSTMENT

3. (1) A Committee is hereby established to be known as the Advisory Council on Adjustment, consisting of not more than five (5) members, excluding ex officio members, to be appointed by the Governor in Council, one of whom shall be designated by the Governor in Council as Chairman of the Council.

(2) The Chairman and any two (2) members of the Council appointed pursuant to subsection (a) constitute a quorum for the purpose of carrying out any of the duties and functions of the Council under this Order.

(3) In the event of the absence or incapacity of the Chairman, or if the office of Chairman is vacant, the Ministers may designate one other member of the Council to exercise and perform any of the duties and functions of the Chairman.

4. (1) The Deputy Ministers of Regional Industrial Expansion, Employment and Immigration and International Trade shall be members of the Council ex officio.

(2) If any of the Deputy Ministers of Regional Industrial Expansion, Employment and Immigration or International Trade are absent or unable to act, each may respectively designate a person employed in the Departments of Regional Industrial Expansion, Employment and Immigration or External Affairs (International Trade) at the Assistant Deputy Minister, equivalent or higher level to exercise and perform his duties and functions on the Council.

(3) The Head of the Advisory Council on Adjustment Secretariat shall serve as the Executive Secretary to the Council and shall be an ex officio member of the Council. If the Executive Secretary is absent or unable to act, he shall designate a person employed in the Advisory Council on Adjustment Secretariat to exercise and perform his duties and functions as Executive Secretary to the Council.

(4) An ex officio member is not entitled to vote at meetings of the Council.

5. The conduct of the affairs of the Council shall be in accordance with such policies, procedures and practices as the Council may establish in order for it to discharge its responsibilities.

6. The Council shall keep such records and books and make such reports on its activities as the Ministers may require.

7. In carrying out is activities and functions, the Council shall use the staff of the Advisory Council on Adjustment Secretariat to provide secretariat support services to the Council and, to the extent considered necessary by the Council, may use such other staff, facilities and services of the Departments of Regional Industrial Expansion, Employment and Immigration and External Affairs (International Trade) as may be available to it in order for it to discharge its responsibilities.

8. The Council shall:

(a) examine the possibilities for Canadian businesses and workers to position themselves to secure maximum advantage and better exploit the opportunities and benefits arising from enhanced access to the United States market as a result of the Canada-U.S. Trade Agreement;

(b) identify specific adjustment issues or circumstances arising from the Canada-U.S. Trade Agreement including the examination of government programs that act to support adjustment measures and initiatives including programs for labour adjustment, industrial competitiveness, duty remission and regional development and their impact upon particular regions, communities, sectors, firms or workers;

(c) recommend such changes or amendments to program terms and conditions or delivery mechanisms as the Council feels are appropriate and necessary to improve their effectiveness, efficiency or equity as instruments for facilitating adjustment in response to opportunities and issues arising from the Canada-U.S. Trade Agreement;

(d) solicit such inputs as the Council deems relevant to its work;

(e) assist the Government in ensuring that Canadians take full advantage of the new opportunities arising from the Canada-U.S. Trade Agreement.

9. The Council shall meet at least four times a year in order to discharge its responsibilities, or more frequently if considered necessary by the Chairman of the Council.

10. The Council is expected to complete its work in June 1989.

11. Any member of the Council who has an actual or potential conflict of interest, which could result in a direct or indirect personal or financial gain, in respect of any policy, proposal, matter or issue which comes before the Council shall immediately declare such conflict of interest and remove himself from discussion, consideration, deliberation or review of the subject policy, proposal, matter or issue.

Appendix C
LIST OF PARTICIPANTS IN THE WORK OF THE COUNCIL

ASSOCIATIONS AND ORGANIZATIONS

Aerospace Industries Association of Canada
Association des manufacturiers de chaussures du Canada
Association of Canadian Community Colleges
Association of Consulting Engineers of Canada
Automotive Industries Association of Canada
Automotive Parts Manufacturers' Association of Canada, The
B.C. Vegetable Marketing Commission
Brewers Association of Canada
Business Task Force on Literacy
C.D. Howe Institute
Canadian Advanced Technology Association
Canadian Apparel Manufacturers Institute
Canadian Association of Management Counsultants
Canadian Appliance Manufacturers Association
Canadian Association of Manufacturers of Medical Devices
Canadian Association of Single Industry Towns
Canadian Bankers' Association, The
Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency
Canadian Cattle Breeders Association
Canadian Cattlemen's Association
Canadian Chamber of Commerce, The
Canadian Chemical Producers' Association, The
Canadian Construction Association
Canadian Council of Furniture Manufacturers

Canadian Dairy Commission
Canadian Electrical & Electronics Manufacturing Industry
Canadian Electrical Association
Canadian Exporters' Association
Canadian Federation of Agriculture
Canadian Federation of Milk Producers
Canadian Food Processors Association
Canadian Gas Association
Canadian Heat Exchanger and Vessel Manufacturers' Association, The
Canadian Horticultural Council
Canadian Life and Health Insurance Association Incorporated
Canadian Manufacturers' Association
Canadian Manufacturers of Chemical Specialties Association
Canadian Petroleum Association
Canadian Pork Council
Canadian Printing Industries Association
Canadian Pulp and Paper Association
Canadian Steel Producers Association
Canadian Steel Service Centre Institute
Canadian Textiles Institute
Canadian Urban Transit Association
Canadian Window and Door Manufacturers Association
Canadian Wine Institute
Canola Crushers of Western Canada
Citizen Action Group, Hamilton Help Centre Division
Coal Association of Canada, The
Council for Yukon Indians
Council of Forest Industries of British Columbia
Economic Council of Canada
Federation of Canadian Municipalities
Fisheries Council of Canada
Further Poultry Processors Association of Canada
Grocery Products Manufacturers of Canada
I. Bernolak and Associates Incorporated
Information Technologies Association of Canada
International Labour Office

Investment Dealers Association of Canada
Machinery and Equipment Manufacturers' Association of Canada
Mining Association of Canada, The
Mohawk College of Applied Arts and Technology
Mossop, Cornelissen & Associates
Motor Vehicle Manufacturers' Association
Native Council of Canada
Ontario Oilseed Industry Association
Ontario Potato Growers' Marketing Board
Ontario Social Development Council
Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)
Petroleum Services Association of Canada
Prairie Implement Manufacturers Association
Resources Management Counsultants Limited
Retail Council of Canada
Rubber Association of Canada, The
Shoe Manufacturers' Association of Canada, The
Society of the Plastic Industry of Canada, The
Trust Companies Association of Canada, The
Waferboard Association, The
Wine Council of Ontario
Yukon Chamber of Commerce

COMPANIES

Andrés Wines Limited
Cambridge Towels
Canada Consulting Agency
Canadian Chicken Marketing Agency
Canadian Enterprises
Carling O'Keefe Breweries of Canada Limited
Casco Incorporated
Catelli Incorporated
Central Soya
Chase Cattle Company
Corporation House Limited
Dominion Textile Incorporated

El Racimo Vineyards
Exeltor Incorporated
First Brands Holdings Corporation
Fishery Products International Limited
Ganong Bros. Limited
Grey, Clark, Shih and Associates, Limited
Imperial Feather
Inglis Limited
Island Paper Mills Limited
John F. Hepburn, Limited
J. Ford & Co. Limited
Maple Lodge Farms Agency
McCain Foods Limited
Morrison Lamothe Incorporated
Omstead Foods Limited
Polysar Basic Petrochemicals
R.D. Hood Economics Incorporated
Reed Incorporated
Rieder Distillery Limited
Rolland Incorporated
Société de développement industriel du Québec
St-Lawrence Starch Company Limited
Strathcona Paper Company
Sydney House
T.G. Bright & Co. Limited
United Oilseed Products Incorporated
WCI Canada Incorporated

FEDERAL GOVERNMENT (Department / Agency)

Agriculture Canada
Atlantic Canada Opportunities Agency
Canadian Patents and Development Limited
Communications Canada
Consumer and Corporate Affairs Canada
Department of Finance Canada
Department of the Secretary of State
Department of Western Economic Diversification
Employment and Immigration Canada

Energy, Mines and Resources Canada
Environment Canada
Export Development Corporation
External Affairs Canada
Federal Business Development Bank
Federal-Provincial Relations Office
Fisheries and Oceans
Health and Welfare Canada
Indian and Northern Affairs Canada
Industry, Science and Technology Canada
Investment Canada
Labour Canada
National Defence
National Research Council
Natural Sciences and Engineering Research Council Canada
Privy Council Office
Public Works Canada
Revenue Canada, Taxation
Statistics Canada
Supply and Services Canada
Trade Negotiations Office
Transport Canada

PROVINCES

Government of Alberta
Government of British Columbia
Government of Manitoba
Government of New Brunswick
Government of Newfoundland and Labrador
Government of Northwest Territories
Government of Nova Scotia
Government of Ontario
Government of Prince Edward Island
Government of Quebec
Government of Saskatchewan
Government of Yukon

SAGITS

International Trade Advisory Committee
Agriculture, Food and Beverage
Apparel and Fur
Arts and Cultural Industries Sectoral
Automotive and Aerospace
Chemicals and Petrochemicals
Communications, Computer Equipment and Services
Consumer and Household Products
Energy Products and Services
Financial Services
Fish and Fish Products
Forest Products
General Services
Industry, Marine and Rail Equipment
Minerals and Metals
Textiles Footwear and Leather

UNIONS

American Federation of Musicians of the United States and Canada
Canadian Federation of Labour
Canadian Labour Market Productivity Centre
Canadian Textile Labour-Management Committee
Centrale des Syndicats démocratiques
International Brotherhood of Electrical Workers
International Union of Operating Engineers
Ontario Cloakmakers, Dress and Sportswear District Council (International Ladies Garment Workers' Union)
Sheet Metal Workers' International Association
United Food & Commercial Workers of International Union

Appendix D
PRINCIPAL FEDERAL GOVERNMENT ADJUSTMENT PROGRAMS

The latter part of the 1980s has seen enormous change in Canada's industries and people's jobs. Although Canadians have successfully adapted to the new patterns, often by developing skills and changing jobs, government has assisted the transition process through a series of adjustment programs.

Generally speaking, federal government programs are either directed towards labour, industries, or communities. They cover a wide range of needs, for example, assisting industries to be prepared to take advantage of opportunities through the use of technology or the development of export markets, and helping workers upgrade skills or take advantage of new employment opportunities. The principal federal government programs in support of adjustment are described below.

DEPARTMENT OF AGRICULTURE

Federal-Provincial Adjustment Program for Grapes and Wine

Assistance is provided through federal-provincial agreements to improve the international competitiveness of Canadian grape and wine industries. Components of the program include assistance for grape acreage removal, quality enhancement, and price support, as well as grape and wine market development. Agreements are currently in place with Ontario and British Columbia.

Federal-Provincial Tobacco Diversification Plan

Assists tobacco producers to rationalize or exit from the industry and diversify into other commodities. Components of programs under federal-provincial agreements or direct federal initiatives include: crop / market development projects, research projects, and tobacco quota retirement. Programs are currently in place in Ontario, Quebec, New Brunswick, Nova Scotia, and Prince Edward Island.

ATLANTIC CANADA OPPORTUNITIES AGENCY (ACOA)

Action Program

Provides financial assistance to foster the establishment, development, support, and promotion of small and medium-sized enterprises, and to contribute to the growth of earned incomes and long-term employment opportunities in Atlantic Canada. The Action Program offers the following six main areas of assistance to commercial operations in a number of sectors: loan insurance, interest buy-downs, studies, innovation assistance, new facility establishment, and facility expansion / modernization or new product expansion.

Atlantic Canada Supplier Development Program

Provides assistance to enhance the supplier base in Atlantic Canada, through increasing opportunities for Atlantic firms to compete as suppliers to public sector procurement agencies, in domestic and foreign markets, and to encourage consumers, businesses, and governments to buy goods and services that originate in Atlantic Canada.

Economic and Regional Development Agreements (ERDA) Subsidiary Agreements

The purpose of these agreements is to support projects and priorities in specific sectors or industries, on a federal-provincial cost-shared and administered basis, which contribute to the development of the economies of the Atlantic provinces.

EMPLOYMENT AND IMMIGRATION CANADA (EIC)

Industrial Adjustment Service

Provides a practical, cooperative forum in which employers and workers are encouraged to work together, with the assistance of an impartial chairperson, to identify and solve problems related to human resources, new technologies, productivity, relocations, or layoffs.

Skill Investment Program

Assists workers, including those recently laid off, whose employment is subject to change or elimination because of technological or market change. Among the options available are: assistance to employers to train their existing workers or to hire and train individuals recently laid off

by other firms; training trust funds, which encourage employee associations to establish and contribute to such funds as are supplemented by EIC contributions; relocation and travel assistance; and work sharing, which provides financial assistance for a reduced work week.

Skill Shortages Program

Assists employers to train established or newly hired workers in skills designated as being in short supply. Options include: workplace-based training, institutional training, as well as relocation and travel assistance.

Community Futures Program

Assists communities in their efforts to identify, develop, and undertake measures that support adjustment arising from structural and economic changes and to create permanent employment. The program is particularly aimed towards communities suffering chronic unemployment or anticipating major layoffs in its main industries. Options emphasize: entrepreneurial development, including self-employment incentives for small business; a business development program; funds for community initiatives; relocation assistance; and institutional training.

Canadian Rural Transition Program

Assists farm families, who have lost or risk losing their farm business, to adjust to alternative employment through counselling, training, relocation, and income support.

Unemployment Insurance (UI) Program

Provides income protection for Canadian workers suffering temporary income interruptions and tries to match as closely as possible unemployed workers and available jobs. Under Section 39 of the UI Act, assistance is provided to laid-off workers taking approved courses. In addition to training under Section 39, other developmental uses of UI funds include Section 38, job creation, and Section 37, worksharing, which helps avoid layoffs by arranging reduced working time and partial UI benefits.

National Labour Market Innovations Program (Innovations)

Supports pilot projects and other short-term activities that test new and cost-effective ways to improve the functioning of the labour market.

Canada Employment Centre Services

Helps Canadian employers find workers and Canadian workers find jobs through the provision of labour market information, placement, and employment counselling services at 470 centres located across Canada.

EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION (EDC)

Export Financing

Facilitates and develops Canada's export trade by providing export financing to foreign buyers. Funds are disbursed directly by EDC to Canadian exporters on behalf of the buyer / borrower, in effect providing the exporter with a cash sale.

Export Insurance

Facilitates Canada's export trade by protecting Canadian companies against losses caused by non-payment of foreign buyers and against risks to new Canadian investment overseas. Export insurance allows Canadian exporters to manage prudently the commercial and political risks inherent in international trade and allows them to be more aggressive in pursuing export markets.

DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS

Canada Export Trade Month

Canada Export Trade Month is a federal-provincial campaign to encourage private sector export awareness. Conferences, seminars, workshops, expositions, and media programs take the message "exports build Canada" to all regions of the country. A variety of special initiatives and events are held, including: Marketplace Export (one-on-one interviews between companies and trade specialists from Canada's missions abroad, workshops and seminars on subjects of interest to exporters); and Export Awards (a program to honour Canada's top exporters in cooperation with the Canadian Exporters Association and to showcase the winners as examples for exporters and export-ready companies).

Investment Development Program (IDP)

Provides assistance to prospective investors through the Investment Counsellor and Trade Commissioner Services at posts in the United States and

selected posts elsewhere. This includes general information on business conditions in Canada and contacts and incentives programs at appropriate provincial and municipal levels. Promotional events, such as seminars, information booths at trade fairs, and incoming missions of selected investors, are funded under the IDP.

National Trade Strategy (NTS)

Provides funding for various export promotion activities, including WIN exports (a computerized data base of exporters), NEBS (New Exporters to Border States) activities, market studies (import replacement in the United States), an industry / sector directory (to identify products that are ready for export), and other promotional activities. The NTS also helps set up new trade offices in response to increased demand for services from Canadian businesses.

Program for Export Market Development (PEMD)

Assists Canadian exporters in a number of activities including: assistance for visits, trade missions, and fairs; bidding on specific foreign projects; establishing export consortia; and establishing permanent sales offices in foreign markets. Financial assistance is provided for both government-initiated and industry-initiated activities. Contributions for industry-initiated activities are repayable based on sales generated. PEMD is jointly administered by the Department of External Affairs and Industry, Science and Technology Canada.

Technology Inflow Program (TIP)

Canadian TIP officers abroad respond to specific requests from Canadian businesses to identify sources of new and emerging technology and explore opportunities for licensing / joint ventures. The TIP may also provide financial support to defray costs of short-term missions, visits, and working assignments abroad of up to one year.

International Trade Centre Services

The nature of assistance provided depends on what the client needs and includes: counselling on export readiness; provision of information on markets abroad; coordination with respect to External Affairs missions abroad; and provision of financial assistance through local delivery of the Program for Export Market Development (PEMD). These centres are jointly administered by the Department of External Affairs and Industry, Science and Technology Canada.

FEDERAL BUSINESS DEVELOPMENT BANK (FBDB)

Export Receivable Financing

Assists small and medium-sized businesses by providing them with a means to finance their export receivables through conditional guarantees of lines of credit obtained from financial institutions that are secured by those export receivables.

Term Loans and Loan Guarantees

Loans are provided to finance the acquisition of fixed assets, such as land, buildings, machinery, and equipment, as well as the purchase of an existing business. In some cases, term loans can also be made to replenish or increase the working capital of a business when it has been depleted by recent capital expenditures. Working capital loans can also be granted to finance increasing sales. The FBDB can also act as guarantor for a client in its dealings with a chartered bank or other financial institutions.

INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY CANADA (ISTC)

Industry Competitiveness Programs

Sector Competitiveness Initiatives

Provides assistance to improve the competitive position of Canadian industry in sectors where there is likely to be significant economic payoff, by means of intensive information gathering and analysis of sector needs through consultations with the private sector. Assists industry with the cost of market and diagnostic studies, technology enhancement or transfer, investment promotion, research and development, and strategic alliances.

Strategic Technologies

Provides assistance to support alliances among companies to undertake pre-competitive research and development or leading-edge technology applications in order to create technological capabilities and position Canadian firms to capture future markets in a variety of industrial sectors profiting directly from advances in biotechnology, information technology, and advanced materials.

Defence Industry Productivity Program (DIPP)

Assists Canadian firms in defence-related industries in Canada to capitalize on opportunities promising a high rate of return but which pose significant risk to the applicant firm. Assistance is provided towards the eligible costs: of research and development projects; for establishing Canadian firms as qualified suppliers; for acquiring advanced production equipment to modernize or upgrade manufacturing capabilities; and for market feasibility studies.

Technology Outreach Program (TOP)

Provides financial assistance to technology centres to improve the productivity and competitiveness of Canadian industry especially among small and medium-sized business.

Microelectronics and Systems Development Program (MSDP)

Provides financial assistance to companies to undertake research and development of technologically advanced products and systems to improve the development, transfer, application, and diffusion of new technologies in the field of microelectronics and systems development.

Small Business Loan Program (Small Business Loan Act)

Assists new and existing businesses to obtain intermediate-term loans from conventional lenders to help finance specified fixed assets, for example, the establishment, improvement, or modernization of plant equipment or premises. Assistance under this program for Atlantic Canada and Western Canada is provided by the Atlantic Canada Opportunities Agency and the Department of Western Economic Development, respectively. Assistance under the program for Ontario and Quebec is provided by Industry, Science and Technology Canada.

Regional Development Programs

Canada-Quebec Agreement on the Economic Development of the Regions of Quebec

Enterprise Development Program

Provides financial assistance particularly to small and medium-sized businesses in the manufacturing and service industries for: studies, capital projects, marketing, business development, and common services to encourage industrial diversification of the resource regions of Quebec. Financial

assistance is also provided to the tourism industry for capital projects, events, studies, and common services.

Manufacturing Productivity Improvement Program

Provides assistance to manufacturing enterprises, particularly small and medium-sized businesses, to undertake studies and to acquire state-of-the-art equipment to strengthen the industrial structure in the central regions of Quebec.

Industrial Recovery Program for East-End Montreal

Provides assistance to small and medium-sized businesses for capital projects, innovation, studies, and for the establishment of business services to strengthen and diversify the industrial base of East-End Montreal.

Northern Ontario Development Fund (FEDNOR)

Provides contributions and loan insurance for capital projects, and contributions for marketing, innovation, and related studies intended to generate significant new income and employment opportunities in Northern Ontario.

Economic and Regional Development Agreements (ERDA)

These agreements establish a long-term framework for federal-provincial and federal-territorial planning and cooperation which provides for the special economic development needs of each region while reducing regional disparities. Responsibility for ERDAs as well as most ERDA subagreements in Atlantic and Western Canada have been transferred to the Atlantic Canada Opportunities Agency and the Department of Western Economic Development, respectively. Industry, Science and Technology Canada is still responsible for a number of subsidiary agreements involving tourism, science and technology, and industry. Industry, Science and Technology Canada is also responsible for regional development subsidiary agreements in Ontario and Quebec.

Science Programs

The Canada Scholarships in Science and Engineering Program

The scholarships provided under this program to encourage gifted students who wish to pursue careers in science and technology are intended to help develop the science and technology base and qualified personnel required by industry.

Centres of Excellence Program

This program establishes networks of researchers and scientists across Canada to conduct world-class research. Industry, Science and Technology Canada plays a policy role with respect to the program which is administered by the three granting councils, the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada, the Medical Research Council of Canada, and the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada.

CANADA AWARDS FOR BUSINESS EXCELLENCE PROGRAM

Provides national recognition and exposure of exemplary performance by Canadian enterprises in the following categories: small business; productivity; quality; marketing; entrepreneurship; labour-management cooperation; innovation; invention; and industrial design.

LABOUR CANADA

Program for Older Worker Adjustment (POWA)

POWA is a federal-provincial program designed to help long-service older workers between the ages of 55 and 64 across Canada who have no prospects for re-employment following major permanent layoffs. Actual benefits paid are determined in the context of the individual layoff and depend on a variety of factors including previous wage levels and benefits available to recipients. The federal contribution is contingent on a provincial financial contribution, and the maximum feasible contribution is sought from the employer in every case.

MEDICAL RESEARCH COUNCIL OF CANADA

Provides grants: to support and promote basic, clinical, and applied research which advances knowledge in areas of national importance in the health sciences; to support and promote the application of scientific research to the prevention, diagnosis, and treatment of disease; to develop a pool of highly qualified health research scientists; and to promote cooperation between industry, universities, and health care institutions in order to enhance the development of knowledge and its application.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL CANADA (NRC)

Industrial Research Assistance Program

Provides technical advice, guidance, and financial assistance to firms whose business can be enhanced through knowledge, access, acquisition, development, and exploitation of appropriate new technology.

NATURAL SCIENCES AND ENGINEERING RESEARCH COUNCIL OF CANADA (NSERC)

Supports advanced university research in the natural sciences and engineering by providing research grants and scholarships for professors and students. Offers an incentive program for companies to hire recent doctoral graduates. Supports research projects in fields identified as "strategic" to the future of Canada. Funds collaborative research and development and the development of research partnerships between universities and the private and government sectors.

SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES RESEARCH COUNCIL OF CANADA (SSHRCC)

Supports scholarly research in the social sciences and humanities through a range of granting programs including: grants for disciplinary research; grants for research on key national issues; doctoral and postdoctoral fellowships; subsidies for scholarly associations, learned journals, and scholarly publishing; and grants for development of library collections and research tools.

DEPARTMENT OF WESTERN ECONOMIC DIVERSIFICATION

Western Diversification Program

Encourages the development of new products, new markets, new technology, productivity improvements, and import replacements to help diversify the economy of Western Canada.

Western Procurement Initiative

An initiative involving several components, the purpose of which is to increase the purchasing of goods and services for the federal government from Western Canada.

ERDA Subsidiary Agreements

The purpose of these agreements is to support projects and priorities in specific sectors or industries on a federal-provincial cost-shared and administered basis, which contribute to the development of the economies of the Western provinces.

Appendix E
ADJUSTMENT EXPERIENCE IN OTHER FREE TRADE AREAS AND POLICIES IN SELECTED COUNTRIES

During the consultative process, the attention of the Council was directed to the successful adjustment experiences of other free trade areas and the constructive adjustment policies of other countries. The Council concluded that it would be useful to review how other countries had adjusted to free trade agreements. The Council also thinks that Canadians can learn from adjustment policies in other industrialized countries. This appendix presents the international adjustment experience in other free trade areas, followed by an examination of adjustment policies in other countries.

ADJUSTMENT EXPERIENCE IN OTHER FREE TRADE AREAS

The formation of the European Community (EC), the European Free Trade Area / European Community (EFTA / EC) trade agreements, and the Australia-New Zealand Agreement for Closer Economic Relations (CER) are reviewed in this section to outline the experience of other free trade areas.

The European Community

1958 - 1988

The 1957 Treaty of Rome, the EC's founding document, provided for the removal of internal tariffs and other trade restrictions, and the establishment of a common external tariff and a common agricultural policy. Other important provisions established the basis for a system of ensuring competition, and a procedure for cooperation on domestic economic matters.

A European Social Fund and a European Investment Bank were created to assist individuals and companies in the adjustment to the new trading environment. The European Social Fund extended assistance of about $26 million over the 1960-68 period, while the European Investment Bank made loans and guarantees of $100 million per year on average during the 1958-68 period. This relatively modest use of the

two funds resulted at least in part from buoyant economic conditions and stable employment. Eventually, participating countries decided to advance the tariff cuts by 18 months.

Although one must exercise caution in attributing positive economic benefits entirely to economic integration, it is, nonetheless, relevant to note some of the developments in the EC economies following integration. The volume of trade among the Community members increased by 347 per cent over the 1959-69 period. Real output, productivity, and real wages rose more rapidly in the Community than in the United States during the same period. In 1969, industrial production was 84 per cent above the 1958 level in the EC, compared with 64 per cent for the United States and 39 per cent for the United Kingdom (Lane, 1985, p. 19).

Britain, Denmark, and Ireland integrated with the EC in 1973, and Greece joined in 1981, years that coincided with cyclical downturns in the major industrial nations. In the case of Britain, for example, this general situation, coupled with the relatively lower competitiveness of the British economy, induced the EC Commission to provide substantial financial assistance to Britain – about 8 billion pounds in grants and loans during the 1973-82 period – to promote industrial restructuring and investment. During the first half of 1982, the Community made up 43 per cent of Britain's world trade, compared to just over 30 per cent in 1972. Between 1972 and 1980, exports from Britain to the other EC members rose by 28 per cent a year on average and imports by 24 per cent (Commission of the EC).

Both Spain and Portugal joined the EC in January 1986. That May the EC Commission authorized some $207 million in social aid funds to train unemployed persons in Portugal. Another $269 million was also provided to Portugal from the Commission's development fund as of mid-1986 (Grayson, 1986). Both the Portuguese and the Spanish economies have strengthened since the integration with the EC. The Portuguese economy grew by 4.3 per cent in 1986, up from 3.3 per cent in 1985, exports to the EC accounted for 68 per cent and 71 per cent of total exports in 1986 and 1987, respectively. Inflation fell from 19.3 per cent in 1985 to 11.7 per cent in 1986 (Bank of Portugal, 1988). Spanish exports to the EC increased from about 50 per cent of total exports in 1985 to about 61 per cent in 1986, while 48 per cent of Spain's imports originated from the EC in 1986 compared to 35 per cent in 1985 (Dutrow, 1987).

1992

The EC Internal Market is a program designed to remove all remaining trade barriers among the EC countries by 1992. This concept is not new in the Community, since the 1957 Treaty of Rome provided a legal basis for forming the Internal Market. In 1985, Jacques Delors, president of the EC Commission, presented the European Council with a "White Paper on Completing the Internal Market by 1992" specifying some 300

measures designed to complete the European integration. The measures are designed to establish the so-called "four freedoms" among the countries of the European Community: free movement of people, capital, goods, and services.

The European Commission disclosed results of a study which was commissioned to evaluate the benefits of a single market (Cecchini, 1988). It shows that, after about five or six years, an increase of about 5 per cent in gross domestic product and a decline of 6 per cent in prices can be expected. This would add an extra ECU 200 billion or more, expressed in 1988 prices (some $290 billion Cdn), to the Community's gross domestic product. In the medium term about two million new jobs are projected.

The EFTA / EC Agreement

The European Free Trade Area (EFTA), founded in 1960, is an association of a number of countries which did not want to join the EC; nevertheless it has always attached great importance to its relations with the EC. Among the EFTA countries, trade barriers including tariffs and quotas were abolished by 1966 for most goods, three years ahead of the negotiated schedule (Hurni, 1986).

In July 1972, the European Community and each of the EFTA members signed a series of free trade agreements. The initial agreements were primarily aimed at a general reduction of tariffs, over a transitional period of less than five year's duration, with five tariff cuts of 20 per cent each (with exceptions for certain goods). The tariff-cutting process proved much easier than expected and the structural problems that did arise were related to other factors, such as oil price shocks or increasing import competition from the newly developing countries (Price, 1987, p. 19). During the 1984-86 period, technical barriers to trade were reduced further, and border controls simplified through the introduction of the Single Administrative Document. Progress has also been made in other fields, such as increased cooperation on research and development between the two blocs.

The trade dependence between EFTA and EC resembles the one that exists between Canada and the United States. Trade with Western Europe has traditionally dominated the EFTA countries' trade. For example, in 1987, the EC countries took 55 per cent of the EFTA countries' exports and provided 61 per cent of their imports.

Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement

The Australia-New Zealand CER came into force on 1 January 1983, with the purpose of eliminating tariffs between the two by 1988 and other trade barriers by 1995. From 1983 to mid-1988, New Zealand's exports

to Australia increased by 118 per cent, while Australia's exports to New Zealand rose by 68 per cent. In terms of trading partner rankings, as of June 1988, Australia and New Zealand's second largest export market, receiving about 17 per cent of New Zealand's exports.

Encouraged by the success of the initiative, the agreement was revised in 1988 to remove the remaining non-tariff barriers by 1 July 1990, five years ahead of the originally scheduled date. The other main changes included the expansion of the agreement to most service industries as of 1 January 1989. Memoranda of understanding have also been reached to harmonize customs policies and practices, business laws, standards, certification, and labelling.

Five years into the CER, the evidence points to the fact that the smaller trading partner – New Zealand – has reaped many benefits and experienced few adverse effects. In New Zealand, the CER is seen as one of a number of mechanisms which have been introduced to make their companies competitive in a market-driven economy. New Zealand did not put in place any large-scale adjustment program after signing the CER. As well, there have been no specific Australian government programs to take advantage of the CER.

Summary

During the first 10 years or so of the EC integration, when adjustments might be expected to occur, the EC experienced a more rapid increase in real output, productivity, and incomes than did the United States. Eventually, tariff cuts were accelerated by 18 months. Britain, Portugal, and Spain, which joined the EC later, also enjoyed a period of trade expansion within the Community. Encouraged by these and other positive results, the Community has launched the Internal Market initiative, designed to remove all remaining trade barriers among the EC countries by 1992.

Trade between New Zealand and Australia has increased significantly since the inception of the Closer Economic Relations Trade Agreement in 1983. Neither country has put in place any large-scale adjustment program to take advantage of the CER.

ADJUSTMENT POLICIES IN OTHER INDUSTRIALIZED COUNTRIES

Most industrialized countries use a broad range of policies and programs to influence the process of adjustment. This section provides a brief, selective sketch of employment and industrial policies in Sweden, West Germany, Japan, and South Korea.

Sweden

Employment Policy

Since the 1950s, four principles appear to have guided economic development in Sweden: a mildly restrictive macro-economic monetary-fiscal policy to prevent excess demand and check inflationary tendencies; an active labour market policy to obtain full employment, absorb labour market slack, and promote structural adjustment; a "solidaristic wage policy" to promote equal pay for equal work and facilitate structural adjustment; and a policy of "welfare capitalism," which implies the pursuit of a growing provision of social services (Standing, 1988, pp. 3-4). The Swedish approach attempts to reconcile the goals of full employment and price stability, and to facilitate structural changes and reduce negative social effects.

The National Labour Market Board (AMS) is a central administrative agency for general labour market matters and is responsible for formulating most labour market policies and programs. A unique feature of the AMS is the important role accorded to both management and labour. Representatives of both sides sit on boards of directors at all levels of the labour market administration and on permanent committees that do research work, provide advice, and prepare various items of business (Swedish Institute, 1988). AMS measures are financed by general taxes and employers' contributions, the latter through a 2 per cent levy on wages (Standing, 1988, p. 98).

Labour market measures include matching employment openings and job seekers (job placement); influencing the supply of labour through training, occupational, and geographical mobility; and retaining or increasing employment at companies by means of subsidies or direct job creation. Aside from these active forms of aid, there are also unemployment insurance benefits. Unemployment insurance in Sweden is administered by unemployment benefit societies which are closely tied to the trade unions and are monitored by the AMS. Government contributes about 95 per cent of benefits. Of this, 35 per cent is financed through a special appropriation approved by parliament, and the remaining 65 per cent is covered by payments from a fund in which special employer payroll fees accumulate (Jangenas, 1985, pp. 54-6).

A series of legislative measures related to employment were introduced in the 1970s, including the Co-determination at Work Act, 1976. The act gives local unions the right to information such as company policy on employment. One important aspect of the act is that employers and employees are to reach agreement on matters pertinent to employer-employee relations. The union can veto a change in terms of subsequent interpretation of such agreements (Standing, 1988, p. 75).

The Renewal Fund offers employees one means of co-determining employment-related matters. A one-time deposit fund, it required all companies to set aside 10 per cent of net profits exceeding 500,000 SEK (approximately $100,000 Cdn) in 1985 to finance the training of employees or to undertake R&D initiatives. A unique feature of the fund is that money cannot be withdrawn without the concurrence of the local trade union. As of mid-October 1986, approval had been given for the use of 1.3 billion SEK by about 1600 contributing companies. Of this amount, 500 million SEK was assigned to educational and retraining purposes, 800 million SEK to R&D activities (Meidner, 1987).

Industrial Policy

One of the main objectives of Swedish industrial policy in the 1980s was to break the trend of costly support to crisis-ridden industries, such as shipbuilding, steel, textile, and clothing. Swedish industry has therefore undergone rapid industrial change, including the scrapping of obsolete production facilities. As a result primarily of heavy cuts in support to shipyards, the net costs of government support to industries during the 1986-87 fiscal year declined to SEK 6 billion from about SEK 10 billion in the previous year (Ministry of Industry of Sweden, 1988). Only two decades ago, Swedish shipbuilding was the second largest in the world, but today, after difficult large-scale shutdowns in many locations, domestic shipyards produce only military or specialty vessels.

The present industrial policy encourages the development of high technology and small businesses. Support for R&D, export promotion, and small businesses rose to over 50 per cent of total government assistance to industries during the 1982 / 83 – 1986 / 87 period, compared to 32 per cent during the 1977 / 78 – 1981 / 82 period.

Swedish industrial policy assumes that growth and competitiveness require continuous renewal and adjustment. The objectives are to enhance efficiency; to help industries upgrade to create new and better products and reach a higher degree of processing; and to achieve diversification of industry through new company start-ups. These objectives are pursued within a comprehensive strategy, with industrial policy involving such areas as education, research, communication, and taxation. Swedish industrial policy guidelines take this interdependence into consideration.

West Germany

Employment Policy

The Ausbildung, an occupational training system, is reported to be the cornerstone of West Germany's economic success and has developed

through the close cooperation of business and labour. German industry sees a skilled work force as vital to producing advanced and high-quality products. In 1987 alone, industry spent about DM35 billion on training for 1.8 million trainees under the Ausbildung system (Fisher, 1988).

The Federal Institute for Employment is a tripartite, semi-autonomous government body responsible for active labour market policies that prevent and reduce unemployment, ensure an appropriate labour supply, and facilitate labour market adjustment. The operations of the institute are largely funded by equal contributions from employers and employees. The 1988 contribution was 2 per cent of wages from employers and employees, for a total contribution of 4 per cent (Ministry of Employment, Education and Training of Australia, 1988).

An important function of the institute is the promotion of vocational training. The agency gives young workers subsidies and loans for vocational training if they are unable to raise funds. The other function is the promotion of further training or retraining to end unemployment or to acquire job qualifications. Beyond this, the institute also promotes vocational advancement by providing sustenance loans during training. This support helps the unemployed to upgrade their skills to meet changing requirements in the labour market (Lexikon-Institute Bertelsman, 1988, pp. 170-1).

Grants are also provided to the long-term unemployed, provided they are willing to move. These grants include a cash incentive, reimbursement for moving costs, allowances for living costs, and, in some cases, costs of travelling to interviews (Wonnacott and Hill, 1987, p. 114).

A statutory unemployment insurance scheme has existed in Germany since 1927. It is covered today by the Work Promotion Act of 1969. Employees (with some exceptions) are required to contribute to the scheme. The unemployment benefit is up to 68 per cent of the last net pay and is paid for a maximum of one year. In the case of older workers, the benefit period can extend to 32 months. Thereafter, individuals who remain unemployed can apply for further "unemployment support."

Trade unions in West Germany support structural changes and the introduction of new technologies. Reorganization and restructuring are viewed as a means of increasing the competitiveness of firms and avoiding the displacement of workers. One of the main concerns of the unions is that workers whose skills might become redundant are retrained (Schatz and Wolter, 1987, pp. 54-7). Industrial relations in West Germany are characterized by a dual jurisdiction system: industry-wide collective bargaining, and works councils at the level of the firm. The collective agreements concluded by the unions do not focus on firm-specific matters, although they set minimum standards.

The works council, elected by the work force within the firm and considered independent of the trade unions, provides a mechanism for labour-management consultations. Every firm of five or more employees must

set up such a council. The works councils enjoy rights to determine with management how issues of payment, working hours, layoffs, and dismissal are resolved (Schatz and Wolter, 1987, p. 57).

Industrial Policy

West Germany's economy has evolved into a socially responsible market economy coupled with a strong macro-economic management. Market processes take place within a framework of conditions shaped by government economic policy. A major tax reform, to cite one example, has been planned for the year 1990 to improve both growth and employment opportunities by reducing the tax burden, to increase the ability of businesses to finance investment, and to improve international competitiveness.

One of the elements of the government's economic policy is the promotion of industry's capacity to adjust to structural changes. On 1 July 1987, the federal government decided to restructure the existing aid package for shipping and shipbuilding. Building grants for German shipowners were discontinued and the shipbuilding industry received competition-related support instead. This support aims at compensating for the disadvantages German shipbuilders face as a result of subsidies in other countries. However, in budget plans for the next few years, appropriations for this kind of assistance are declining (OECD, 1987).

The excess capacity in steel production in the European Community has induced the German steel industry to implement appropriate adjustment measures. Total employment in the sector has dropped from around 204,000 persons at the beginning of 1980 to 135,000 individuals at the end of 1987. Because of this sharp drop, the creation of replacement jobs is given priority in the federal government's steel policy. Coal mining has long received government support but since 1968 most assistance has been given to promote adjustment through reorganization and closures. Support for the aerospace industry is given on the basis that the industry is important to Germany for research, development, innovation, and employment.

Regional development assistance is influenced by sector-related structural change. Federal funds are available for the purpose of regional economic promotion, including those designed to assist areas hard hit by structural changes.

Japan

Employment Policy

Employment policy in Japan aims to achieve and maintain full employment. Two main programs support this goal. First, the Basic Employment Measures Plan provides medium- and long-term policies to eliminate mis-

matches between labour supply and demand as a result of industrial restructuring. Secondly, the Annual Employment Plan deals with regional employment measures as well as shorter term issues in the labour market (Japan Institute, 1988). The Employment Security Bureau, which is the central body for planning and operations at the national level in the Ministry of Labour, and the Public Employment Security Offices at local level are responsible for the planning and administration of labour force programs.

An array of programs is available to help individuals in the labour market. They include services for development of employees' abilities, an employment stabilization fund to provide subsidies to employers, and an unemployment insurance system.

Services for the development of employees' abilities include aid and assistance to conduct job training in the private sector and to promote public job training. An employment stabilization fund subsidizes employers who carry out measures to prevent unemployment or stabilize employment in situations of economic fluctuation and structural change. The assistance includes wage subsidies of about three-quarters of workers' wages for small- and medium-size enterprises and two-thirds of the wages for large-scale enterprises if the workers receive education and training. An individual who loses his job can qualify for unemployment insurance benefits. To be eligible for benefits, workers must be willing to work, capable of working, and looking for work. Unemployment benefits are financed by premiums shared by employers, employees, and the national treasury.

An outstanding feature of the Japanese employment system is the lifetime employment practice wherein a company hires workers, trains them, and tries to retain them on a permanent basis. The government provides a number of incentives to small companies to assist them in this commitment (Labour Canada, 1982, p. 13). Moreover, wages paid to employees include biannual bonuses which can be cut during an economic downturn. This flexibility often permits employers to avoid layoffs.

Most Japanese trade unions are organized on an enterprise basis. Despite this system, the federation of unions coordinates the annual round of collective bargaining in the private sector known as the spring labour offensive. At the enterprise level, however, there is an ongoing consultative mechanism which fosters cooperation between labour and management. This has been set up in most enterprises to improve communication and understanding between the two sides on problems related to production and those matters not normally subject to collective bargaining (Labour Canada, 1982, p. 24).

As the Japanese unions are organized on a company basis, the union has an interest in strengthening the competitiveness of its company. The locals are able to cooperate with the management to achieve a mutually advantageous goal. In this cooperative environment, employers can trans-

fer workers to different areas of their plants, or to a different plant, with little opposition from the unions. When plants are not fully utilized, workers are transferred rather than laid off. In other situations, manufacturers have introduced flexible manufacturing systems under which workers are trained to perform a variety of tasks within the same firm (Dilorenzo, 1988).

Industrial Policy

During the 1960s, Japanese industrial policy evolved significantly. First, the industrial policy debate of the 1960s encouraged large-scale mergers to strengthen international competitiveness. The merger of Yawata and Fuji Steel, for instance, aimed at improving efficiency; at the same time it increased market concentration. Although the government did not intervene directly, the merger was carried out with its encouragement and support (Komiya, Okuno, and Suzumura, 1988, pp. 61, 303). Secondly, the government intervened to guide investment patterns in many sectors, including steel, synthetic fibres, petroleum refining, petrochemicals, paper and pulp. Thirdly, attempts were made at policy intervention to coordinate the manufacture of products among firms and to develop cooperation in production. The 1963 Small and Medium Enterprises Modernization Act aimed at bringing about an appropriate scale and coordinated production.

In later years, increasing import competition led to measures to reduce excess capacity and scrap inefficient plants and equipment in the textile industry. The Structurally Depressed Industries Act of 1978 permitted the establishment of cartels to reduce capacity, and the Ministry of International Trade and Industry coordinated cuts in capacity and provided funds for the scrapping of plant and equipment (Wonnacott and Hill, 1987, p. 117).

Shipbuilding is another example of capacity adjustment, initiated and financed by efficient firms in the industry. The Specified Shipbuilding Stabilization Association, established in December 1978, bought equipment and land from inefficient firms, scrapped the former and sold off the latter. The money spent to acquire equipment from inefficient firms was paid by efficient firms in the industry. This method of raising funds allowed the burden of adjustment costs of the inefficient firms to be shared by efficient firms.

South Korea

Employment Policy

The key to employment policy in South Korea is its attitude to vocational training. Planning and supervision of vocational training is largely done

by the Ministry of Labour and its Vocational Training Bureau (Dawkins, 1988). There are three kinds of vocational training in Korea: public, in-house, and "authorised." Public training is given for occupational skills which are difficult to provide in the plant, such as training in export-oriented and advanced technology occupations. The emphasis has shifted, however, from government programs to in-house training by businesses. In-house training is given at the operating level by firms themselves or by inter-plant centres. In addition, some 50 non-profit training bodies provide authorised vocational training, mainly in the service sector. In total, 62,000 individuals were trained under these systems in 1986.

A payroll levy system for training is also in force. Firms covered by the vocational training legislation must either submit a training plan or pay a levy. For 1986, the average levy for all industries was 1.63 per cent of wages. For any firm, the maximum amount of levy is set at 2 per cent of the employer's wage bill (Ministry of Employment, Education and Training of Australia, 1988).

To train technical manpower and expand industrial employment, programs focus on utilizing trained human resources efficiently, fostering a constructive dialogue between labour and management, and revitalizing labour unions at the industrial level (Ministry of Industry and Culture of Korea, 1988).

Korea's labour-management relations have been influenced by the Labour-Management Council Act of 1980. Since the inception of the act, the number of firms having labour-management councils has risen steadily. These councils work to improve the relationship between workers and managers (Economic Planning Board of Korea, 1986, p. 186).

Industrial Policy

The evolution of the industrial structure of South Korea was influenced by a combination of economic measures introduced by the government to create an environment in which market forces would operate. Some empirical studies, however, suggest that state intervention and selective integration into world markets have been important factors as well (Michell, 1988, p. 5).

Between 1960 and 1969, South Korea's GNP grew annually by almost 9 per cent. Most of the initial growth was based on satisfying domestic demand by increasing the rate of utilization of existing resources. Generally good economic conditions in Japan at that time permitted Japanese enterprises to subcontract basic labour-intensive processes to Korea.

Since 1968, the government has stimulated both the machinery and the electronics industries. As part of this thrust, a number of major plants were built. The most successful project was the integrated iron and steel mill (POSCO) with its efficient and effective plant design and use of labour. POSCO reportedly used half as much manpower per tonne of

iron and steel as that used by British Steel. In addition, the 1972 Heavy and Chemical Industry Plan singled out six leading industries: steel, chemicals, non-ferrous metals, machinery, shipbuilding, and the electrical industry, with the objective of raising the proportion of heavy and chemical goods in total exports to 65 per cent by 1981 (Michell, 1988, p. 53).

Until the Industry Development Act came into force in 1985, the government tried to assist industrial development by selecting leading industries and by providing preferential financing, tax exemptions, and other direct policy measures. This selective policy, however, inhibited the establishment of a balanced industrial structure by constraining the market system. The Industry Development Act promotes the capacity of industries to restructure through maximizing private initiatives.

To create a competitive industrial structure, the Korean government enacted another piece of legislation in 1985 to encourage the start-up of many competitive small and medium-size businesses. Under the legislation, such businesses, established in rural areas or high technology fields, were given corporate tax exemptions for three years (Economic Planning Board of Korea, 1986, p. 98.)

The Economic and Social Development Plan for the period 1982-86 redefined government and private sector responsibilities in the economy. Aside from a limited number of large projects, investment decisions were left to the private sector; government only provided an appropriate framework and played a larger role in social, technological, and manpower development.

The sixth five-year plan (1987-91) enshrined four policy principles: promoting competition domestically, broadening external access to the Korean market, increasing the efficiency of the government, and making the best possible use of natural, financial, and human resources.

Conclusions

At least two important conclusions can be drawn from employment and industrial policies in the four countries examined in this section:

- Union-management relationships provide an effective mechanism to foster consultation and cooperation. As a result, structural changes are viewed as a means of increasing competitiveness of firms, thereby avoiding the possibility of layoffs.
- In terms of industrial policies, Sweden, Germany, and Japan took drastic steps to scrap excess capacity and outmoded production facilities. In Korea, the policy has shifted away from selective industrial support towards allowing market mechanisms based on private initiatives.

It is, however, important to stress that the experiences with adjustment policies in one country need not be applicable to another country. Different political systems, economic institutions, and cultural differences make it difficult for one country to imitate the policies of another (OECD, 1988).

BIBLIOGRAPHY

Bank of Portugal. 1988. "Portuguese Economy in 1987." *Report of the Council of the Board*. Lisbon.

Cecchini, M. 1988. *The Advantages of the European Single Market (1992 Objective)*. European Commission.

Commission of the European Communities. n.d. *Britain in the Community 1973 – 1983: The Impact of Membership*. London.

Dilorenzo, T.J. 1988. " U.S. Auto Unions Can Learn from Japan's Labor Relations System." *The Jama Forum* 6.3: 3.

Dutrow, R.E. Nov. 1987. "The Promise and Perils of Spain's EC Accession." *Foreign Agriculture*. United States, Department of Agriculture.

Economic Planning Board of Korea. 1986. *Economic Survey: Annual Report of the Korean Economy*. Government of the Republic of Korea.

Fisher, A. 1988. " A Success Story Called Training." *Financial Times* (London), 25 Aug.

Grayson, G.N. Nov. 1986. "Portugal's New Link with Europe." *Current History, A World Affairs Journal*, p. 373.

Hurni, B. Oct. 1986. "EFTA-EC Relations: Aftermath of the Luxembourg Declaration." *Journal of World Trade Law* 20.5: 497.

Japan Institute of Labour. 1988. *Employment and Employment Policy*. Tokyo.

Jangenas, B. 1985. *Swedish Approach to Labour Market Policy*. The Swedish Institute, Stockholm.

Komiya, R., Okuno, M., Suzumura, K. 1988. *Industrial Policy of Japan*. Tokyo.

Labour Canada. 1982. *The Japanese Way, Contemporary Industrial Relations*. Ottawa.

Lane, A.W.A. 1985. *Economic Integration – Some Aspects of the European Experience*. Ottawa.

Lexikon-Institute Bertelsman. 1988. *Facts About Germany*. Federal Republic of Germany.

Meidner, R. 1987. "Renewal Funds: A Swedish Innovation." *Economic and Industrial Democracy* 8: 237-42.

Michell, T. 1988. *From a Developing to a New Industrial Country: The Republic of Korea, 1961-82.* International Labour Organization, Geneva.

Ministry of Employment, Education and Training of Australia. 1988. "Industry Training in Australia: The Need for Change."

Ministry of Industry of Sweden. 1988. *Swedish Industry and Industrial Policy.* Stockholm.

Ministry of Industry and Culture of Korea. 1988. "Social Development and Quality of Life." *A Handbook of Korea.*

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1987. *Annual Review of Industrial Policies and the Situation in Industry, Germany.*

OECD, Working Party on Employment. 1988. *Measures to Assist Workers Displaced by Structural Change: Report by Evaluation Panel No. 1 (Phase II).*

Price, V.C. 1987. *Free Trade Areas, The European Experience: What Lessons for Canadian – U.S. Trade Liberalization.* C.D. Howe Institute, Observation no. 31.

Schatz, K.W., and F. Wolter. 1987. *Structural Adjustment in the Federal Republic of Germany.* International Labour Organization, Geneva.

Standing, G. 1988. *Unemployment and Labour Market Flexibility in Sweden.* Geneva.

Swedish Institute. April 1988. *Swedish Labour Market Policy.* Stockholm.

Wonnacott, R.J. with R. Hill. 30 March 1987. *Canadian and U.S. Adjustment Policies in a Bilateral Trade Agreement.* Canadian-American Committee, C.D. Howe Institute and National Planning Association, Toronto and Washington, D.C.

Appendix F
STAFF OF THE ADVISORY COUNCIL ON ADJUSTMENT

Chairman
A. Jean de Grandpré

Members
J.B. Bennett
G.E.M. Cummings
J.A. McCambly
N.E. Wagner

Ex Officio Members
A. Kroeger
G. Lussier
H.G. Rogers
G.E. Shannon

Executive Secretary
J.M. MacKillop
L.M. Russell

Secretariat
P. Bussy, principal advisor
J. Alam, senior economic advisor
A. Lyon, special advisor
P. Slinn, special advisor
L. Legault, administrative assistant

Word Processors
S.E. Barnes
R. Ladouceur
J. Lance
F. Ste-Marie
K. Stewart
C. Tassé

Editors
Shipton, McDougall Maude Associates

Report in Brief
Hynes, Haslip and Partners

Communications
Sydney House

Cover Design
Heath and Associates

Typesetter
Nancy Poirier Typesetting Ltd.

Printer
Webcom

Production Manager
Pauline Johnston

Rapport du
Conseil consultatif
sur l'adaptation

S'ADAPTER POUR GAGNER

Government of Canada
Advisory Council
on Adjustment
270 Albert Street 3rd floor
Ottawa Ontario
K1A 0H5
(613) 954-2848

Gouvernement du Canada
Conseil consultatif
sur l'adaptation
270 rue Albert 3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5
(613) 954-2848

L'honorable Harvie Andre
Ministre de l'Industrie, des Sciences et de
la Technologie

L'honorable Barbara J. McDougall
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

L'honorable John C. Crosbie
Ministre du Commerce international

Honorables Ministres,

Les membres du Conseil consultatif sur l'adaptation, nommés par Arrêté-en-Conseil PC 1988-35 du quatorzième jour de janvier 1988 pour aider le gouvernement à assurer que les Canadiens profitent pleinement des possibilités créées par l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, ont l'honneur de vous présenter leur rapport et leurs recommandations.

A. Jean de Grandpré
Président

Jalynn H. Bennett
Membre

Gordon E.M. Cummings
Membre

James A. McCambly
Membre

Norman E. Wagner
Membre

pièces jointes

Canada

S'adapter pour gagner

RAPPORT DU CONSEIL CONSULTATIF
SUR L'ADAPTATION

Mars 1989

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
N° de catalogue C2-116 / 1989
ISSN O-662-56593-2
Imprimé au Canada

Cet ouvrage est distribué au nom du
Conseil consultatif sur l'adaptation par :

Industrie, Sciences et Technologie Canada
Centre des entreprises
235, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1A 0H5
tél: (613) 995-5771

Copyright © Minister of Supply and Services Canada 1989
Catalogue no. C2-116 / 1989
ISBN O-662-56593-2
Printed and bound in Canada

This publication is distributed on behalf of the
Advisory Council on Adjustment by:

Industry, Science and Technology Canada
Business Centre
235 Queen Street
OTTAWA, Ontario
K1A 0H5
Tel: (613) 995-5771

Table des matières

Sommaire et recommandations *xiii*

Mandat *xxxvii*

Préface *xxxix*

PARTIE 1 LE CANADA AUJOURD'HUI *1*

Chapitre 1 Le pays *3*

Chapitre 2 Une société dynamique *5*

Dynamique du marché du travail *5*
Dynamique des entreprises *6*

Chapitre 3 Le bilan de l'adaptation au Canada *9*

Libéralisation des échanges *9*
Pacte de l'automobile *10*
Taux de change *11*
Crise de l'énergie et récessions *11*
Accords commerciaux *12*
Enseignements à tirer des mesures d'adaptation prises à l'étranger *12*
Regard sur l'avenir *13*

Chapitre 4 La globalisation de l'économie : conséquences à tirer sur le plan de l'action *16*

PARTIE 2 LA DIMENSION HUMAINE *19*

Introduction *21*

Chapitre 5 Les défis à venir *24*

Dénatalité *24*
Changement technologique *26*
Évolution de la structure de l'emploi *27*

Chapitre 6 L'éducation, un préalable indispensable *31*

Chapitre 7 La formation, clé du succès *37*

Chapitre 8 Une stratégie de promotion des compétences *39*

Mesures propres à l'ALÉ, par opposition à l'adaptation au changement permanent *40*
Grands axes d'une stratégie de promotion des compétences *41*
Tremplin et filet de sécurité *50*
Cadre général *51*

Chapitre 9 Questions précises d'emploi à l'ère de la globalisation *58*

Préavis de licenciement *59*
Indemnités de départ *62*
Protection des salariés *64*
Service de réemploi à « guichet unique » dans les collectivités *67*
Adaptation des collectivités *68*
Travailleurs âgés *70*

PARTIE 3 LA DIMENSION INDUSTRIELLE *73*

Introduction *75*

Chapitre 10 L'innovation technologique *77*

Recherche-développement *78*
Transferts de technologie *89*

Aide du gouvernement fédéral à l'innovation technologique *89*
Dimensions humaines de l'innovation technologique *92*

Chapitre 11 Fiscalité et financement *97*

Caractère comparable et cohérence de la fiscalité *97*
Taxe de vente *103*
Accès au financement *104*

Chapitre 12 Les barrières interprovinciales *107*

Achats des gouvernements *107*
Normes et règlements *109*
Mobilité interprovinciale de la main-d'oeuvre *110*

Chapitre 13 Ouverture sur l'extérieur *112*

Défis *112*
Promotion des exportations *114*
Clé de l'exportation *116*

PARTIE 4 QUESTIONS SECTORIELLES *119*

Introduction *121*

Chapitre 14 L'agro-alimentaire *123*

Volaille *126*
Produits laitiers *129*
Fruits et légumes *132*
Blé *134*

Chapitre 15 L'industrie du vin *137*

CONCLUSION S'ADAPTER POUR GAGNER *141*

Annexes *145*

A Membres du Conseil consultatif sur l'adaptation *147*
B Arrêté en conseil *149*
C Liste des participants aux travaux du Conseil *152*
D Principaux programmes fédéraux d'adaptation *159*
E Expérience d'adaptation au sein d'autres associations de libre-échange et politiques d'adaptation dans certains pays *170*

Expérience d'adaptation dans d'autres zones de libre-échange *170*
Politiques d'adaptation dans d'autres pays industriels *174*

F Personnel du Conseil consultatif sur l'adaptation *186*

Figures

1.1 Mouvements de la population active, moyennes mensuelles, 1987 *6*

1.2 Industrie chimique canadienne, évolution de la main-d'oeuvre, 1978-1983 *7*

1.3 Disparitions et créations d'entreprises au Canada, 1978-1985 *8*

2.1 Population active au Canada en 1961, 1966, 1971, 1974, 1986, 1988 et 2001 *25*

2.2 Niveau de qualification requis *26*

2.3 Croissance estimative de l'usage de certaines technologies, 1985-1990 *27*

2.4 Proportion estimative de travailleurs utilisant certaines technologies, 1990 *28*

2.5 Évolution de la structure de l'emploi par grand secteur 1946-2000 *29*

2.6 Taux d'analphabétisme fonctionnel, 1987 *32*

2.7 Taux de chômage en fonction du niveau de scolarité, Canada 1975-1988 *33*

2.8 Baccalauréats et diplômés des 2e et 3e cycles en sciences naturelles et en génie *34*

2.9 Dépenses publiques consacrées à l'éducation en pourcentage du produit national brut, Canada et quinze autres pays développés, moyenne de 1965, 1970, 1975, 1980 et 1985 *35*

2.10 Priorités des travailleurs canadiens, 1988 *38*

2.11 Prestations estimatives d'assurance-chômage, 1988 *53*

2.12 Planification de l'emploi, budget 1988-1989 *55*

3.1 Dépenses totales en R-D, en pourcentage du produit intérieur brut, 11 pays de l'OCDE, 1988 ou année la plus récente *79*

3.2 R-D industrielle exprimée en pourcentage du produit intérieur de l'industrie, par pays, 1973-1983 *80*

3.3 Rapport de la R-D sur les ventes, certaines industries canadiennes et américaines axées sur la R-D, 1985 *82*

3.4 Dépenses en R-D exprimées en pourcentage du produit intérieur de l'industrie, 1983 *83*

3.5 Exportations et importations du Canada, par région, 1988 *113*

3.6 Exportations et importations du Canada, par produit, 1988 *114*

4.1 Fruits et légumes cultivés au Canada, pourcentage destiné à la transformation, 1987 *132*

Tableaux

2.1 Dépenses publiques de promotion de l'emploi et de soutien du revenu en pourcentage de l'ensemble des dépenses consacrées au marché du travail, 1987 *51*

2.2 Dépenses consacrées au marché du travail en pourcentage du produit intérieur brut, 1987 *52*

3.1 Dépenses totales en R-D, en pourcentage du produit intérieur brut, 11 pays de l'OCDE (1988 ou année la plus récente) *79*

3.2 Origine des fonds consacrés à la R-D des secteurs s'y consacrant, Canada, 1986 *81*

3.3 Rapport de R-D sur les ventes, industries les plus axées sur la R-D au Canada, 1979 *84*

3.4 Dépenses en R-D civiles et militaires (en pourcentage du produit intérieur brut), 1985 *86*

3.5 Diplômés et personnel de R-D, par millier de personnes actives, 1983 *92*

3.6 Dépenses en R-D industrielle et aide financière du gouvernement fédéral, Canada et États-Unis, 1986 *100*

4.1 Répercussions d'un système de double prix pour le poulet et le dindon sur les producteurs, les transformateurs secondaires et les autres *130*

Sommaire et recommandations

S'adapter pour gagner
SOMMAIRE

Mandat et composition du Conseil

Le Conseil consultatif sur l'adaptation a été formé par le gouvernement fédéral afin d'étudier les possibilités pour les Canadiens de profiter au maximum de l'Accord commercial entre le Canada et les États-Unis (couramment appelé Accord de libre-échange ou ALÉ), de cerner les questions précises d'adaptation posées par l'Accord et de recommander au besoin les modifications à apporter aux programmes en vue de faciliter l'adaptation.

Le Conseil est présidé par M. A. Jean de Grandpré (Montréal), président du conseil de EBC Inc. Les autres membres du Conseil, qui proviennent de divers secteurs économiques et régions du Canada, sont M^me^ Jalynn Bennett (Toronto), vice-présidente au développement à la Compagnie d'assurance Manufacturers Life, M. Gordon Cummings (Halifax), président et chef de la direction de la National Sea Products Ltd., M. James McCambly (Ottawa), président de la Fédération canadienne du travail et M. Norman Wagner (Calgary), président du conseil de l'Alberta Natural Gas Company Ltd et président sortant de l'Université de Calgary.

Le Conseil avait été prié de solliciter l'avis de divers intéressés dans tout le Canada. Pour que tous les secteurs soient bien représentés, le Conseil a lancé une invitation aux syndicats ouvriers, aux associations, aux provinces, aux territoires et aux Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE), créés afin de conseiller le gouvernement fédéral en matière de commerce extérieur et de travailler en étroite collaboration avec le négociateur spécial de l'ALÉ. Le Conseil a reçu dans l'ensemble plus de 160 communications.

Les points de vue présentés au Conseil étaient généralement positifs et exprimaient la confiance des intervenants dans la capacité du Canada de s'adapter aux nouvelles réalités concurrentielles. Cependant, la nécessité d'apporter des modifications aux attitudes, aux politiques et aux programmes tant dans le secteur privé que dans le secteur public a également été soulignée à maintes reprises.

Le rapport du Conseil

Le rapport du Conseil est en quatre parties. La première partie « Le Canada aujourd'hui », expose les principales caractéristiques, forces et faiblesses

de l'économie canadienne. Elle note en particulier que jusqu'ici le Canada s'est relativement bien adapté à l'évolution économique. Toutefois, les défis à venir exigeront de tous les Canadiens un changement rapide d'attitude.

La deuxième partie, « La dimension humaine », évoque les répercussions des changements démographiques et technologiques actuels sur les besoins du marché du travail et souligne le rôle clé de l'éducation et de la formation pour notre avenir. Les chapitres consacrés à une stratégie d'amélioration permanente des compétences professionnelles et au partage de l'effort d'adaptation par les travailleurs et les directions d'entreprises, forment le coeur du rapport.

La troisième partie, « La dimension industrielle », expose l'importance, pour une bonne adaptation aux nouvelles réalités commerciales, de l'innovation technologique, d'un régime fiscal approprié, de l'accès au financement, de l'élimination des barrières interprovinciales et du développement des exportations.

La quatrième partie, « Questions sectorielles », présente des recommandations au sujet des problèmes d'adaptation particuliers aux secteurs qui produisent et utilisent de la volaille, des produits laitiers, des fruits et légumes et des produits à base de blé, ainsi qu'à l'industrie canadienne du vin.

La question centrale

C'est animé par un sentiment d'urgence que le Conseil a amorcé ses travaux, conscient qu'il était de la nécessité de définir et de recommander des moyens qui permettraient aux Canadiens de réagir de façon rapide et créative aux défis posés par l'ALÉ.

Le Conseil a choisi d'envisager l'ALÉ dans le contexte d'un processus global qui touche la totalité du monde industrialisé. Les échanges internationaux rapprochent de plus en plus les nations industrielles, créant ainsi une économie globale interdépendante qui dépasse les frontières nationales. Dans ce nouvel espace économique, il est vital de disposer d'informations et de technologies à jour. Il faut aussi disposer de marchés suffisamment importants. L'évolution en cours en Europe occidentale créera d'ici 1992 un marché continental unique beaucoup plus intégré que celui qu'établira l'ALÉ en Amérique du Nord. Un autre grand bloc économique régional est en train de se dessiner, autour du Japon, en Asie du Sud-Est. Considérée dans ce contexte global, l'adaptation du Canada à l'ALÉ n'est qu'un élément important - important certes - d'un effort plus général d'adaptation aux nouvelles réalités économiques mondiales. Même en l'absence de l'ALÉ, le Canada serait obligé de s'adapter à un nouvel échiquier mondial sur lequel l'innovation technologique et une main-d'oeuvre toujours plus instruite et mieux formée conditionnent la survie et la réussite.

Le Conseil s'est penché aussi bien sur les possibilités, ou aspects positifs, et les risques, ou aspects négatifs, de ce nouveau contexte. Il est d'avis que les Canadiens doivent absolument agir sans plus tarder, étant

donné que l'ampleur des effets négatifs dépendra de la mesure dans laquelle ils sauront exploiter les aspects positifs de l'Accord.

Au cours des dernières années, plus de 100 000 entreprises ont disparu annuellement au Canada, mais 130 000 entreprises ont vu le jour parallèlement. Moyennant certains changements d'attitudes, ce dynamisme économique pourrait être sensiblement amélioré, permettant au Canada de réagir avec rapidité et efficacité aux nouveaux défis du commerce mondial.

Le Conseil a étudié à fond la possibilité d'offrir une aide particulière aux personnes touchées par l'ALÉ. Cela soulève un problème fondamental : celui de distinguer les effets de l'ALÉ et ceux du nouvel espace économique global. Il est à peu près impossible, selon le Conseil, d'établir un lien de causalité clair et probant entre un événement économique quelconque - une fermeture d'usine par exemple - et l'ALÉ. Le même événement pourrait aussi être dû, selon le cas, à l'évolution économique globale, à la désuétude technologique ou tout simplement à une mauvaise gestion, entre autres choses. De plus, comme l'ALÉ aura une quantité d'effets économiques subtils et complexes, toute perte d'emploi ou presque - peu importe ses causes réelles - pourrait être présentée comme liée à l'ALÉ et donnant droit à une aide à l'adaptation. Étant donné que toutes les personnes susceptibles d'être admissibles à cette aide chercheraient certainement à l'obtenir, l'organisme responsable serait obligé d'étudier les causes d'à peu près toutes les pertes d'emploi au Canada.

Si l'on se servait de règles arbitraires pour déterminer de façon sommaire les pertes d'emploi qui donnent droit à une aide à l'adaptation au titre de l'ALÉ, on créerait une situation injuste. Cela reviendrait à établir deux catégories de travailleurs, ceux dont la perte de l'emploi donne droit à une aide spéciale et les autres, qui seraient laissés pour compte.

Ayant pris concience de ces difficultés, le Conseil en est venu à la conclusion qu'il ne pouvait recommander un programme d'aide à l'adaptation applicable expressément aux pertes d'emploi résultant de l'ALÉ. Un tel programme serait tout à la fois inapplicable et injuste, car il conduirait à une discrimination que le Conseil juge totalement inacceptable dans la société canadienne. Par conséquent, au lieu d'essayer de définir les causes précises des perturbations de l'emploi, le Conseil a élaboré des recommandations qui visent principalement à promouvoir une réintégration professionnelle rapide de tous les travailleurs déplacés par un changement économique de quelque nature que ce soit.

Tremplin ou filet de sécurité

Les recommandations touchant l'éducation et la formation permanentes des Canadiens, qui constituent la clé de voûte du rapport, visent à promouvoir l'emploi et correspondent à ce qu'on appelle le « tremplin ». Cette image s'oppose à celle du « filet de sécurité », qui désigne les programmes de soutien du revenu, comme l'assurance-chômage. Au lieu de se contenter d'atténuer les effets négatifs d'une concurrence économique plus intense, les recommandations du Conseil visent, dans l'optique du « tremplin », à stimuler l'initiative, à accélérer l'adaptation concurrentielle

et à accroître la capacité tant des employeurs que des travailleurs de relever de nouveaux défis et d'exploiter les nouvelles possibilités offertes par l'ALÉ.

L'optique du « tremplin » cherche à préparer les travailleurs canadiens pour qu'ils soient en mesure de s'affirmer dans un monde caractérisé par un changement technologique de plus en plus rapide et une concurrence internationale croissante, un monde dans lequel le Canada doit tirer parti de l'accès au grand marché nord-américain pour réaliser des économies d'échelle et accroître sa productivité. Le filet de sécurité doit demeurer en place afin de protéger ceux qui sont moins bien armés pour profiter des possibilités nouvelles.

Éducation et formation

Aux yeux du Conseil, l'amélioration de l'enseignement et de la formation de base, ainsi qu'un effort permanent de remise à niveau de l'éducation et de la formation, compte au nombre des mesures les plus importantes à prendre par le Canada pour accroître sa compétitivité internationale.

Une condition indispensable, à cet égard, est un changement d'attitude. Nombre des recommandations du Conseil nécessitent un changement de la conception fondamentale que les entreprises, les syndicats ouvriers, les pouvoirs publics et les institutions se font des programmes et des systèmes d'éducation et de formation. Il faut renforcer la coopération et la coordination pour améliorer le niveau de scolarité des jeunes Canadiens, pour rendre les programmes d'éducation et de formation plus sensibles aux besoins actuels et futurs de l'économie, et pour rendre l'éducation permanente et le recyclage plus accessibles aux travailleurs âgés.

Au cours des dernières années, la ligne de démarcation entre l'éducation et la formation s'est estompée, de même que la distinction entre l'enseignement dispensé avant l'arrivée sur le marché du travail et les cours pour adultes. Ces changements sont dus au fait que maintenant, en raison du rythme de l'évolution économique, l'obligation pour les travailleurs d'acquérir des compétences nouvelles pendant leur carrière n'est plus uniquement une possibilité, mais une certitude. Dans bien des domaines, un effort permanent d'éducation et de formation devient un impératif. Les systèmes d'éducation au Canada doivent s'adapter rapidement à ces réalités nouvelles et rendre l'éducation permanente et le recyclage largement accessibles à tous ceux et celles qui en ont besoin.

L'une des principales recommandations du Conseil à cet égard est l'établissement rapide, par les premiers ministres, d'un mécanisme d'examen des systèmes de formation et d'éducation au Canada en vue de les rendre plus sensibles aux exigences du changement économique. L'examen devrait faire appel à la participation des entreprises et du monde du travail et pourrait prendre la forme d'une commission royale d'enquête fédérale-provinciale.

Le Conseil est persuadé qu'une amélioration sensible de la « culture de la formation » renforcera les perspectives d'emploi des Canadiens et réduira le chômage. À terme, cela diminuera les demandes de prestations d'assurance-chômage, ce qui dégagera des fonds pour la formation.

Une importante question mise en lumière par le Conseil est le maintien d'une certaine égalité entre les employeurs qui investissent beaucoup dans la formation de leur personnel (certains y consacrent déjà nettement plus d'un pour cent de leur masse salariale annuelle) et ceux qui se contentent d'aller chercher chez leurs concurrents le personnel qualifié dont ils ont besoin. Le coût de la formation professionnelle doit être partagé équitablement afin de ne pas donner un avantage concurrentiel à ceux qui n'assument pas leurs responsabilités en matière de formation.

À titre d'encouragement à la formation dans le secteur privé, le Conseil recommande que le gouvernement instaure une obligation fiscale qui serait compensée par les dépenses de formation de l'employeur, à hauteur de cette obligation. Les taxes perçues auprès des entreprises qui ne s'acquitteraient pas de cette obligation viendraient s'ajouter aux crédits consacrés par l'État aux programmes de formation, ces derniers étant mis au point en étroite collaboration avec l'industrie.

Pour le Conseil, le principal rôle des pouvoirs publics consiste à catalyser le changement et à faciliter les initiatives du secteur privé. L'État doit chercher en général à stimuler l'activité dans le secteur privé. Son principal objectif devrait être d'offrir des mesures incitatives et une aide, ainsi que d'éliminer les obstacles et autres freins, afin d'encourager l'entreprise privée et lui permettre de saisir toutes les possibilités qui se présentent.

Adaptation des travailleurs

Les recommandations relatives à l'adaptation des travailleurs doivent s'appliquer de manière égale et universelle à tous les travailleurs canadiens, peu importe leur âge ou leur sexe, afin que tous et toutes puissent participer pleinement et équitablement à la croissance de l'économie canadienne.

De l'avis du Conseil, un effort concerté de toutes les parties intéressées est nécessaire à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une stratégie nationale de mise en valeur des ressources humaines, face aux défis de la concurrence globale. Le secteur privé doit jouer un rôle charnière dans le domaine de la formation et assumer d'importantes responsabilités dans celui de l'éducation. Les pouvoirs publics et le secteur privé doivent travailler ensemble à l'élaboration de politiques et de programmes nouveaux.

Le principal objectif des recommandations du Conseil dans ce domaine est de rééquilibrer l'aide publique en faveur de la promotion de l'emploi (le « tremplin ») plutôt que du soutien du revenu (le « filet de sécurité »). Plus précisément, le Conseil recommande au gouvernement fédéral de consacrer 200 à 300 millions de dollars de plus à des activités comme le programme lié aux Pénuries de main-d'oeuvre et le programme d'Acquisition de compétences, qui se prêtent tout particulièrement à l'adaptation à l'ALÉ.

Le Conseil voit dans le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) un mécanisme qui a fait ses preuves pour aider employeurs, travailleurs et collectivités à s'adapter au changement économique. Il recommande de doubler le budget du SAAI. Pour favoriser encore l'adaptation, le Conseil

recommande aussi que les entreprises soient tenues d'établir des plans et objectifs en matière de ressources humaines pour présenter une demande d'aide fédérale. D'autres recommandations visent à améliorer les avis et autres formes de concours que les entreprises et le monde du travail offrent au gouvernement en matière de formation professionnelle et d'éducation des adultes.

Un ensemble très important de recommandations porte sur l'établissement de normes minimales en matière de préavis de licenciement et d'indemnités de départ. On recommande d'instaurer une période minimale de préavis qui soit la même dans tout le pays en cas de licenciement, ainsi que d'obliger les employeurs à fournir aux ministères ou organismes compétents des renseignements sur le profil démographique, les compétences et la rémunération des travailleurs licenciés. Le Conseil recommande que les indemnités de départ soient égales à au moins une semaine de rémunération normale par année de service, à concurrence de 26 semaines pour les travailleurs qui comptent cinq années de service ou plus.

Le Conseil recommande en outre que ces indemnités de départ ne retardent pas le versement des prestations d'assurance-chômage et que des indemnités supplémentaires soient versées aux travailleurs de plus de 55 ans. Parmi les autres recommandations, signalons la création d'une caisse de protection des salariés qui permettrait à ces derniers de toucher leurs salaires et avantages sociaux impayés en cas de faillite, ainsi que des mesures spéciales d'indemnisation des travailleurs âgés victimes de licenciement.

La dimension industrielle

Le Conseil est d'avis que c'est au secteur privé qu'il revient principalement de prendre des mesures constructives. Les entreprises se sont généralement déclarées en faveur de l'ALÉ à l'occasion du débat national qui a précédé l'adoption de celui-ci : il leur incombe maintenant de faire fonctionner l'Accord, au profit du Canada. Il appartient par ailleurs aux pouvoirs publics de jouer un rôle de catalyseur afin de promouvoir les changements nécessaires et d'éliminer les obstacles à la compétitivité du Canada.

L'étude de la dimension industrielle, dans le rapport, note le besoin de moderniser l'industrie face à un changement technologique rapide, d'améliorer la compétitivité sur le marché intérieur sur le plan tant financier que structurel, d'éliminer les barrières interprovinciales au commerce et d'amener les Canadiens à se tourner vers l'extérieur dans le cadre d'un marché global.

Recherche-développement

Le Conseil juge que les résultats du Canada en matière de recherche-développement sont insuffisants pour lui permettre de tenir son rang dans la concurrence internationale. Les dépenses globales de R-D au Canada, à 1,42 pour cent du produit intérieur brut (PIB), ne représentent qu'à peu près la moitié de celles des pays industrialisés de tête. La proportion du

PIB consacrée à la R-D par les pouvoirs publics et les universités n'est que légèrement inférieure à la moyenne, mais l'insuffisance est très nette dans le cas de l'industrie. Parmi onze pays industrialisés, le Canada vient au huitième rang pour la proportion du PIB consacrée à la R-D dans l'industrie, ne devançant que l'Australie, l'Italie et l'Espagne. À titre de comparaison, la Suède (le numéro un mondial à ce chapitre) dépense presque trois fois plus en proportion.

Pour stimuler la R-D, le Conseil recommande que les pouvoirs publics et l'industrie coordonnent leurs efforts afin d'établir des objectifs de R-D dans chaque secteur industriel et d'élaborer des programmes à cette fin.

Une autre recommandation touchant la R-D demande aux autorités provinciales de se pencher sur le problème de l'insuffisance des fonds attribués aux universités, en particulier pour les installations et le matériel scientifiques et techniques. Le Conseil propose également, pour venir en aide aux universités, que les commanditaires de recherches universitaires, qu'il s'agisse des entreprises ou des pouvoirs publics, prennent en charge tous les frais généraux correspondants. Il recommande en outre que les entreprises cherchent sans plus tarder à se procurer à l'étranger les nouvelles technologies disponibles et que les pouvoirs publics revoient en permanence l'efficacité des programmes qui visent à accélérer les transferts de technologie.

Fiscalité et financement

En ce qui concerne le régime fiscal des dépenses de R-D dans l'industrie, le Conseil recommande que le gouvernement suive de près l'incidence de la politique fiscale actuelle et améliore les mesures incitatives s'il y a lieu. Il lui demande aussi d'éviter de modifier fréquemment les règles fiscales, de manière à instaurer un cadre plus stable et cohérent permettant une planification à long terme. Il recommande aussi à l'État de coopérer avec l'industrie à des travaux de R-D, notamment par le biais d'achats et de marchés publics.

Une autre recommandation importante touche la taxe de vente fédérale. Pour aider les entreprises canadiennes à devenir plus concurrentielles dans le nouveau contexte commercial, le Conseil recommande l'élimination des défauts actuels de la taxe de vente fédérale, qui ont pour effet d'avantager les importations par rapport à la production intérieure.

Au chapitre des investissements, le Conseil recommande au gouvernement de surveiller de près la compétitivité du régime fiscal afin que celui-ci encourage suffisamment les investissements. Il presse également le gouvernement de comparer l'accessibilité et le coût du capital au Canada et aux États-Unis ainsi qu'au Japon, à la lumière des impératifs d'accroissement de la compétitivité.

Continuité et cohérence

L'un des aspects importants du rôle de l'État, souvent mentionné par les intervenants devant le Conseil, est la nécessité d'imprimer plus de continuité et de cohérence aux politiques et programmes publics. Le délai

nécessaire à des activités comme la R-D sur des produits nouveaux est généralement supérieur à la durée d'un gouvernement. Les entreprises ne peuvent donc tabler sur la continuité des programmes, des mesures fiscales ou d'autres mécanismes gouvernementaux qui pourraient être essentiels à la réussite de leurs projets.

La cohérence - ou le manque de cohérence - des programmes appliqués par les diverses administrations publiques, ministères ou organismes entraîne des problèmes du même genre. À certains égards, les programmes gouvernementaux semblent reprendre d'une main ce qu'ils donnent de l'autre, de sorte que les encouragements apparemment offerts dans un domaine sont en fait annulés sous une autre forme. Si l'on veut obtenir les résultats souhaités, il faut que toutes les administrations publiques coordonnent avec soin leur action afin d'offrir des avantages nets véritables; ces derniers doivent aussi être offerts sur une période suffisamment longue pour permettre aux bénéficiaires d'en tirer le meilleur parti.

Morcellement

Le Conseil estime que l'élimination des barrières interprovinciales à l'activité économique est la plus importante mesure qu'il appartient aux pouvoirs publics de prendre. La balkanisation de l'économie canadienne en une série d'enclaves provinciales empêche le pays d'atteindre l'efficacité économique requise pour être concurrentiel au niveau global. Les politiques actuelles d'achats publics vont également à l'encontre des économies d'échelle et empêchent des secteurs importants de relever le défi lancé par leurs concurrents étrangers dans ce domaine.

Le Conseil note que deux comités de ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux ont déjà commencé à rationaliser les pratiques d'achat de l'État. Il recommande que le projet d'entente sur les achats publics produit par ces comités soit ratifié immédiatement et que des mécanismes efficaces soient mis en place afin d'en promouvoir la mise en oeuvre dans les meilleurs délais. D'autres recommandations demandent l'élimination rapide des barrières interprovinciales aux échanges dans des secteurs particuliers, ainsi que d'autres obstacles qui entravent la mobilité des travailleurs d'une province à l'autre.

Certains groupes ont également déclaré au Conseil avoir du mal à obtenir des renseignements sur les services et les programmes d'aide gouvernementaux. Le Conseil recommande qu'on coordonne mieux la diffusion de renseignements sur les services et programmes gouvernementaux auprès des industries et des personnes qui en ont besoin.

Orientation vers l'extérieur

Un autre ensemble de recommandations porte sur la nécessité pour le secteur privé d'accroître ses efforts en vue de développer les exportations. Il doit changer d'attitude s'il veut profiter du marché mondial. Les pouvoirs publics ont un rôle crucial à jouer dans l'ouverture de nouveaux débouchés pour les biens et services canadiens, afin d'aider les fournis-

seurs canadiens à s'implanter dans les marchés extérieurs et de leur donner accès à un financement comparable par ses conditions à celui dont jouissent leurs concurrents étrangers.

Questions sectorielles

Dans le cadre de ses travaux, le Conseil a repéré un certain nombre de secteurs auxquels l'ALÉ présente un redoutable défi. Il s'agit de la trituration du canola, de la production de fécule de maïs, du secteur agro-alimentaire et de l'industrie du vin. Le Conseil recommande d'accélérer les réductions tarifaires sur l'huile et les tourteaux de canola, et de réexaminer les droits compensateurs imposés sur les importations de maïs.

En ce qui concerne les industries de transformation alimentaire, le Conseil recommande un double système de prix qui permette aux entreprises de transformation canadiennes d'acheter la volaille et les produits laitiers au même prix que leurs concurrents américains. Dans le domaine plus complexe des fruits et légumes, le Conseil recommande qu'un groupe de travail composé de représentants des pouvoirs publics, des entreprises de transformation et des producteurs établisse des méthodes applicables à chaque produit de façon que les entreprises de transformation canadiennes aient accès aux matières premières au même prix que leurs concurrents américains, ainsi que pour harmoniser des normes techniques comme la taille des boîtes de conserve. En ce qui concerne le blé, le Conseil recommande que la Commission du blé vende ce produit aux meuneries canadiennes aux prix affichés quotidiennement dans les bourses de commerce des États-Unis.

Dans le cas de l'industrie du vin, le Conseil recommande que les obstacles au commerce interprovincial soient éliminés le plus vite possible et qu'Industrie, Sciences et Technologie Canada consulte l'industrie afin d'essayer d'en accroître la compétitivité, notamment au niveau de la commercialisation et de la promotion.

Conclusion

Dans sa conclusion, le Conseil rappelle l'urgence de la situation, soulignant que seule une action rapide - surtout de la part des entreprises - permettra de tirer de l'ALÉ des avantages supérieurs à ses inconvénients possibles.

La conclusion insiste également sur l'importance d'un changement fondamental d'attitude de manière à faire porter des efforts concertés sur l'amélioration de la compétitivité du Canada à tous les niveaux. L'attitude de tous les secteurs envers l'éducation, la formation, l'innovation technologique et les exportations sera déterminante pour l'avenir.

Dans l'ensemble, les recommandations du Conseil vont dans le sens d'une modification et d'une réorientation des programmes existants plutôt que d'une injection massive de fonds dans de nouveaux programmes.

Une dernière observation porte sur la nécessité, mentionnée par divers intervenants, d'établir une instance permanente chargée d'étudier les

questions et préoccupations nouvelles à mesure qu'elles se présenteront au cours des dix années de mise en oeuvre de l'ALÉ. Le Conseil est favorable à la création d'un organisme de ce genre, qui serait chargé à la fois de régler les problèmes imprévus pour le moment et d'orchestrer les efforts déployés pour exploiter les possibilités nouvelles qui s'offriront.

« S'adapter pour gagner », tel est le thème d'ensemble exprimé dans la conclusion du Conseil. Dans un contexte de concurrence globale en évolution rapide, dominé par trois méga-marchés – l'Europe, le Pacifique et l'Amérique du Nord – l'avenir du Canada tient à son habileté à traduire cette nouvelle situation en une réalité économique positive. Le rapport du Conseil constitue un plan d'action immédiate en vue d'aider l'économie canadienne à s'adapter pour gagner.

S'adapter pour gagner
RECOMMANDATIONS

(Les numéros de page dans la marge renvoient au texte du rapport.)

À la lumière de ses consultations et de ses délibérations, le Conseil recommande que :

L'éducation, un préalable indispensable

- Les premiers ministres entreprennent sans tarder de trouver un mécanisme approprié pour revoir les systèmes d'éducation et de formation du Canada afin de les rendre plus sensibles aux exigences d'une économie intérieure et internationale en mutation rapide. Ce mécanisme devrait faire appel à la participation des entreprises et des travailleurs, et pourrait prendre la forme d'une commission royale d'enquête fédérale-provinciale sur l'éducation et la formation. *36*

Une stratégie de promotion des compétences

- En vue de promouvoir la coopération ouvrière-patronale : *43*
  - le gouvernement double les crédits du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie et accroisse les effectifs nécessaires à son administration;
  - le gouvernement envisage de financer des démarches nouvelles et originales dans le cadre du programme d'Aide à l'innovation.
- D'autres initiatives soient encouragées, par exemple l'amélioration de la perception sociale des questions de changement technique en milieu de travail.

- Le secteur privé - directions et travailleurs - cherchent des moyens nouveaux de planifier ensemble l'adaptation au changement. *46*
- L'État apporte un soutien accru à la planification des ressources humaines par l'intermédiaire du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie.
- L'État fasse de la planification des ressources humaines et de l'établissement d'objectifs une condition préalable à l'obtention d'une aide fédérale par les entreprises.

- Pour promouvoir la « culture de la formation » nécessaire à l'amélioration de la compétitivité du Canada, l'État élabore et mette en oeuvre une initiative destinée à produire un accroissement de la formation dans le secteur privé. *50*
- L'État conçoive et mette en oeuvre un mécanisme souple d'obligation fiscale qui serait compensée par les dépenses de formation des entreprises, à concurrence du total de l'obligation.
- L'État facilite les activités de formation du secteur privé en offrant des services de conseil et d'analyse ou des fonds de démarrage aux employés, aux syndicats ou aux associations industrielles.

- Un groupe bipartite de représentants des entreprises et du monde du travail étudie la meilleure façon de rééquilibrer les dépenses consacrées au marché du travail, en mettant l'accent davantage sur la promotion de l'emploi et moins sur le soutien du revenu. *56*
- Le gouvernement fédéral accroisse l'importance relative de la promotion de l'emploi et diminue celle du soutien du revenu dans ses dépenses, à la lumière des recommandations du groupe bipartite.
- Le gouvernement fédéral double le budget des activités de formation prévu à l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage.
- Les provinces collaborent avec le gouvernement fédéral à la réaffectation des dépenses du « filet de sécurité » au « tremplin ».
- Le gouvernement fédéral accroisse sensiblement - de 200 à 300 millions de dollars par an - le budget de programmes tels que l'Acquisition de compétences et le programme lié aux Pénuries de main-d'oeuvre, ou d'autres mécanismes du même genre qui répondent plus particulièrement aux besoins d'adaptation.

- Le gouvernement sollicite activement la participation du secteur privé à la conception, à la mise en oeuvre et au suivi des mesures destinées au marché du travail. *57*
- S'inspirant des modèles existants, le gouvernement établisse une structure semblable à celle du Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) et des Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE), qui le conseillerait de façon générale sur les questions touchant le marché du travail et la formulation de politiques dans ce domaine.

Questions précises d'emploi à l'ère de la globalisation

- Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux imposent un préavis minimal de licenciement ayant pour objectif d'assurer la plus grande continuité possible de l'emploi et prévoyant au minimum : *62*

  une période de préavis de

  - 2 semaines pour tout employeur qui licencie 1 à 4 personnes;
  - 4 semaines pour tout employeur qui licencie 5 à 9 personnes;
  - 8 semaines pour tout employeur qui licencie 10 à 49 personnes; et
  - 16 semaines quand 50 personnes ou plus sont licenciées.

  - Les personnes employées régulièrement à temps partiel reçoivent le même préavis de licenciement que les employés à plein temps.

  - En cas de licenciement collectif, l'employeur fournisse aux autorités fédérales, provinciales et territoriales compétentes un profil démographique et professionnel complet des personnes licenciées, l'ensemble de mesures d'indemnisation et de redéploiement proposées et les motifs du licenciement.

- Le gouvernement fédéral veille, par l'entremise des organismes et ministères existants, à ce que les employeurs respectent intégralement les droits d'ancienneté et de retraite et les autres droits ou avantages acquis en cours d'emploi lorsqu'ils conçoivent et mettent en oeuvre une stratégie de fusion, d'acquisition ou de rationalisation de la production.

- Afin d'harmoniser la législation applicable aux indemnités de départ en cas de fermeture d'usine ou de licenciement permanent n'importe où au Canada, les lois applicables dans toutes les juridictions prévoient, pour les employés comptant cinq années de service ou plus, des indemnités de départ égales au minimum à : *64*
  - une semaine de rémunération normale, heures supplémentaires exclues, par année de service, plus des droits au titre de chaque mois de service accompli, à concurrence de 26 semaines;
  - une prime liée à l'âge, égale à une demi-semaine supplémentaire par année, pour les travailleurs de 55 ans ou plus, à concurrence de 39 semaines au total au titre des années de service et de l'âge.
- Les indemnités de départ soient exclues du calcul et de la répartition des gains aux fins des prestations d'assurance-chômage.
- Le gouvernement fédéral entreprenne d'étudier les coûts et les avantages de l'application du régime fiscal des gains en capital aux indemnités de départ à concurrence de 10 000 $ et mette en oeuvre les décisions découlant de cette étude avant décembre 1989.

- Consommation et Corporations fasse modifier au plus vite la Loi sur la faillite afin que soit créée une caisse nationale de protection des salariés qui permettrait de verser jusqu'à 4000 $ aux travailleurs auxquels l'employeur doit des sommes au titre, par exemple, de salaires, de rémunérations de vacance, de cotisations de retraite et de régimes d'avantages sociaux, et d'indemnités de départ. *66*
- Si la caisse de protection des employés n'était pas instaurée, le gouvernement fédéral adopte rapidement une loi accordant la priorité aux demandes de règlement des salariés lors de la disposition des biens des employeurs insolvables.

- Emploi et Immigration Canada, en consultation avec les autres ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, établisse un mécanisme de « guichet unique » dans les collectivités afin d'offrir aux travailleurs et aux employeurs toute la gamme des services disponibles en cas de licenciement lorsque celui-ci touche gravement une collectivité. *68*

• Le gouvernement fédéral soit disposé à renforcer au besoin le programme de Développement des collectivités afin de régler les problèmes de celles qui ont besoin d'une aide à l'adaptation par suite de la globalisation des marchés.	*69*
• Le gouvernement fédéral étudie la situation des travailleurs âgés afin de déterminer si d'autres mesures particulières sont nécessaires pour les aider à réintégrer le marché du travail.	*71*
• Toutes les provinces et les territoires participent au Programme d'adaptation des travailleurs âgés.	*71*
• Les gouvernements fédéral et provinciaux étudient la possibilité d'offrir aux travailleurs âgés qui ne sont pas victimes d'un licenciement collectif une aide analogue à celle que prévoit le PATA.	*72*

L'innovation technologique

• Le gouvernement, en consultation avec l'industrie, fixe des objectifs réalistes de recherche-développement pour chaque secteur d'activité, travaille avec l'industrie pour élaborer des programmes d'action et publicise les objectifs et les réalisations.	*86*
• Les gouvernements provinciaux s'attaquent au problème de l'inadéquation du financement des universités, en particulier pour qu'elles disposent de meilleures installations scientifiques et techniques. • On accorde une attention toute particulière au financement du matériel. • Pour les contrats de recherche réalisés par les universités, le parrain (entreprise ou gouvernement), assume tous les frais généraux encourus.	*88*

- Les entreprises s'engagent très rapidement à rechercher et utiliser les technologies disponibles à l'extérieur de l'entreprise. *91*
- À la lumière de l'évolution constante de la technologie et des marchés, le gouvernement étudie de façon continue l'efficacité et le financement des programmes qui font la promotion des transferts de technologie.

- Les employeurs, les collèges communautaires et les universités accroissent leur coopération pour répondre aux défis que pose la dimension humaine de l'innovation technologique. *96*
- Le gouvernement incite l'industrie à élaborer et promouvoir des systèmes de formation à la gestion conçus pour favoriser une large participation des employés à l'innovation technologique.

Fiscalité et financement

- En tenant compte de toutes les mesures pertinentes et importantes d'impôt sur les revenus et sur les produits, le gouvernement surveille étroitement le caractère concurrentiel du système fiscal afin de s'assurer qu'il fournisse les stimulants appropriés pour encourager les nouveaux investissements en capital. *99*

- Le gouvernement suive très étroitement les effets du traitement fiscal de la recherche-développement pour pouvoir offrir des stimulants accrus quand nécessaire. *101*
- Le gouvernement évite les modifications fréquentes des règles d'imposition des dépenses de recherche-développement et s'assure que les programmes et les politiques la concernant fournissent un cadre cohérent.
- Le gouvernement étudie la possibilité d'accroître son implication dans la recherche-développement au moyen de consultations avec l'industrie, en se servant des achats et de l'attribution de contrats du gouvernement quand cela convient dans le cadre des budgets en place, et que ces ententes soient plus visibles.

- Pour aider les entreprises canadiennes à devenir plus concurrentielles dans le nouveau contexte commercial, la réforme de la taxe de vente fédérale soit mise en place aussitôt que possible. *104*

- Dans les secteurs où une modernisation accélérée sera nécessaire pour répondre aux défis ou aux possibilités du nouveau contexte commercial, les besoins des secteurs touchés soient identifiés dans le cadre du Programme sectoriel des initiatives de concurrence d'Industrie, Sciences et Technologie Canada; et que le programme soit élargi pour offrir des garanties d'emprunt ou des prêts participatifs dans les cas où on pourrait faire la preuve qu'il y a une pénurie importante de capital dans l'industrie. *106*
- Dans l'esprit des opinions exprimées par le Conseil au Chapitre 8, on pourrait exiger de toute entreprise faisant une demande d'aide financière en vertu de n'importe quel programme fédéral un plan de développement des ressources humaines.
- Le gouvernement compare la facilité d'accès au capital et le coût de celui-ci entre le Canada et le Japon et les États-Unis, en songeant à la nécessité d'un accroissement de la compétitivité.

Les barrières interprovinciales

- Les gouvernements ratifient l'entente initiale sur la réduction des barrières interprovinciales au commerce en ce qui concerne les achats des gouvernements dès que possible, puis assurent le suivi de cette initiative avec des efforts concertés pour que la situation change réellement. *110*
- Les gouvernements s'assurent que des mécanismes efficaces soient en place pour promouvoir et contrôler les progrès réalisés dans l'application de cette entente.
- Les premiers ministres confient au Comité des ministres sur le commerce intérieur la responsabilité de négocier l'élimination des barrières au commerce intérieur découlant de l'usage de normes et de règlements provinciaux différents.

- Le gouvernement fédéral encourage l'amélioration des normes nationales de formation pour les compétences qui sont utiles à plus d'un employeur. *111*
- Les certifications de compétences soient pleinement transférables d'une province à l'autre, en particulier pour les apprentis, les ouvriers et les autres hommes de métiers compétents.
- Lors de l'élaboration de nouvelles normes nationales, le gouvernement fédéral incite les travailleurs et les patrons à jouer un plus grand rôle dans les programmes nationaux de formation, de certification des apprentis, des ouvriers et d'autres hommes de métiers qualifiés et que dans le cas des programmes de recyclage, ils apprennent les derniers développements technologiques.
- Les gouvernements fédéral et provinciaux se servent de tous les moyens à leur disposition pour assurer la libre circulation de la main-d'oeuvre, sans entraves, entre les provinces.

Ouverture sur l'extérieur

- Le ministère des Affaires extérieures révise l'expertise et le nombre des délégués commerciaux et des conseillers techniques spécialisés par secteur d'activité postés aux États-Unis et dans les autres pays qui sont nos principaux partenaires commerciaux, et qu'il raffine leur positionnement stratégique. *117*
- Le ministère des Affaires extérieures entreprenne un examen de l'efficacité et du fonctionnement du Programme de développement des marchés d'exportation (PDME), en particulier en ce qui concerne les États-Unis, afin de s'assurer qu'il répond bien aux besoins des exportateurs dans le nouveau contexte commercial.
- Les gouvernements fédéral et provinciaux coordonnent mieux leurs programmes de soutien aux activités d'exportation.
- Le gouvernement fédéral revoie les mécanismes de financement des exportations afin de s'assurer que les exportateurs canadiens aient accès à un financement concurrentiel.
- Le secteur privé soit impliqué dans le processus des CCCE / GCSCE et d'autres mécanismes formels et informels pour élaborer des stratégies d'exportation.
- Le ministère des Affaires extérieures, en coopération avec les organisations exportatrices provinciales et du secteur privé, affine et cible les programmes de formation et de prise de conscience des exportations.

- Le ministère des Affaires extérieures, en coopération avec Industrie, Sciences et Technologie Canada, Investissement Canada et les provinces améliore encore la promotion à l'étranger des investissements au Canada, en mettant particulièrement l'accent sur les investissements à base de technologie.

L'agro-alimentaire

- L'on implante un système de double prix afin d'assurer un approvisionnement suffisant de viande de volaille à des prix nord-américains équivalents pour les transformateurs secondaires de produits que la Liste de marchandises d'importation contrôlée (LMIC) ne couvre pas; le prix de la livre de viande de volaille payé par les transformateurs secondaires canadiens devrait être le même que celui payé par les concurrents des États-Unis pour une livre du même produit. *129*
- Les offices canadiens de commercialisation du poulet et du dindon tiennent une première rencontre d'ici à six mois avec des représentants des offices de commercialisation des producteurs de volaille, de l'industrie de la transformation primaire, de l'industrie de la transformation secondaire de la volaille et des organismes provinciaux de surveillance afin d'élaborer les détails d'un système de double prix; Industrie, Sciences et Technologie Canada et le ministère de l'Agriculture devraient s'efforcer de faciliter ce processus consultatif.
- En cas d'impossibilité de s'entendre sur un système de double prix, le ministère des Affaires extérieures augmente les contingents d'importation et que ces produits soient directement disponibles aux transformateurs secondaires de produits qui ne sont pas visés par la Liste de marchandises d'importation contrôlée.

- L'on implante un système de double prix afin d'assurer un approvisionnement suffisant de produits laitiers de base à des prix nord-américains équivalents aux transformateurs secondaires de produits qui ne sont pas protégés par la Liste de marchandises d'importation contrôlée (LMIC); les transformateurs secondaires devraient payer, pour les produits laitiers, le même prix que paient leurs concurrents des États-Unis. *131*

- La Commission canadienne du lait tienne une première rencontre d'ici à six mois avec des représentants des offices provinciaux de commercialisation des producteurs laitiers, des industries de la transformation primaire et secondaire des produits laitiers et des organismes provinciaux de surveillance afin d'élaborer les détails d'un système de double prix; Industrie, Sciences et Technologie Canada et le ministère de l'Agriculture devraient s'efforcer de faciliter ce processus consultatif.
- En cas d'impossibilité de s'entendre sur un système de double prix, il faudrait par exemple augmenter le contingent d'importation de fromage et le rendre accessible aux transformateurs secondaires de produits contenant des ingrédients laitiers qui ne sont pas protégés par la Liste de marchandises d'importation contrôlée.

- D'ici un an on crée un groupe de travail formé de représentants des gouvernements, des transformateurs et des producteurs en vue d'élaborer des méthodes pour que l'industrie de la transformation des fruits et des légumes ait accès à des matières premières au même prix que leurs concurrents des États-Unis. Industrie, Sciences et Technologie Canada et le ministère de l'Agriculture devraient s'efforcer de favoriser ce processus consultatif. *134*
- Toute initiative ayant pour but d'harmoniser les normes techniques, comme le format des contenants, se fasse en consultation avec les transformateurs.

- Les offices du blé du Canada vendent le blé aux meuneries canadiennes à des prix basés sur les prix demandés sur les bourses de commerce des États-Unis le jour de la vente. *136*
- Les acheteurs canadiens puissent acheter du blé à terme aux prix demandés sur les bourses de commerce aux États-Unis le jour de la vente.

L'industrie du vin

- Les barrières au commerce interprovincial soient éliminées le plus tôt possible afin de respecter les mesures qui ont pour but de favoriser une rationalisation de l'industrie et d'améliorer la concurrence en vertu de l'ALÉ et du GATT. *139*
- Industrie, Sciences et Technologie Canada entreprenne des consultations avec l'industrie viticole afin d'élaborer une stratégie concurrentielle visant notamment l'amélioration des activités de commercialisation et de promotion.

Conseil consultatif sur l'adaptation

MANDAT

LE CONSEIL DOIT :

a) *étudier les possibilités qu'ont les entreprises canadiennes et les travailleurs canadiens de mieux exploiter les débouchés et de tirer le plus grand profit des avantages découlant de l'accès accru au marché américain par suite de l'Accord commercial Canada / États-Unis;*

b) *déterminer les questions d'adaptation ou les circonstances particulières que l'Accord commercial Canada / États-Unis soulève et suscite, y compris l'examen des programmes gouvernementaux d'aide aux mesures et initiatives d'adaptation et notamment, les programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre, d'aide à la compétitivité des industries, de remise de droits de douane ainsi que les programmes de développement régional et leur incidence sur des régions, collectivités, secteurs et groupes de travailleurs donnés;*

c) *recommander d'apporter aux modalités des programmes ou à leurs mécanismes d'exécution les changements qu'il juge appropriés et nécessaires pour les rendre plus efficaces, efficients et équitables en tant qu'instruments facilitant l'adaptation face aux débouchés et situations découlant de l'Accord commercial Canada / États-Unis;*

d) *solliciter toute participation jugée pertinente par le Conseil;*

e) *aider le gouvernement à assurer que les Canadiens profitent pleinement des nouveaux débouchés qu'apporte l'Accord commercial Canada / États-Unis.*

Préface

L'Accord de libre-échange (ALÉ) entre le Canada et les États-Unis est l'accord commercial le plus important que le Canada ait jamais signé. L'élimination des entraves au commerce de biens et services entre le Canada et les États-Unis a commencé le 1er janvier 1989. D'ici au 1er janvier 1998, à peu près tout les biens produits au Canada et aux États-Unis traverseront librement le 49e parallèle. La portée de l'ALÉ est très vaste. Outre les droits de douane, l'Accord éliminera la plupart des obstacles aux échanges de services, assurera une concurrence équitable entre les deux pays, libéralisera les investissements transfrontaliers, établira un mécanisme de règlement des litiges et ouvrira la porte à bien d'autres avantages.

Le Canada tire plus de 30 p. 100 de ses revenus du commerce, lequel fournit de l'emploi à plus de 3 millions de Canadiens dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Le marché américain est d'une importance capitale pour nos performances commerciales à l'échelle internationale. Comme on l'a maintes fois souligné, les États-Unis représentent notre principal partenaire, le Canada y ayant exporté 74 p. 100 de ses produits en 1988. De même, le Canada est le principal débouché des exportateurs américains. En 1988, les produits américains ont représenté 69 p. 100 de nos importations.

L'ALÉ offrira défis et débouchés à l'ensemble des Canadiens. Bien que les Canadiens doivent constamment s'adapter au nouvel échiquier de la concurrence dans le monde, l'ALÉ polarisera l'importance que revêtent la concurrence et le changement. Les entreprises, les travailleurs et les gouvernements doivent dorénavant agir de façon positive et concertée pour ouvrir une nouvelle ère de prospérité au Canada.

Le 11 janvier 1988, le gouvernement fédéral a annoncé la création du Conseil consultatif sur l'adaptation, présidé par M. A. Jean de Grandpré, président du conseil d'administration de la société EBC Inc., et chargé d'aider le gouvernement à s'assurer que les Canadiens profitent pleinement des possibilités qu'offre l'ALÉ. Ont été nommés à ce conseil Mme Jalynn Bennett de la Compagnie d'assurance-vie Manufacturers' Life, M. Gordon Cummings de la société National Sea Products

Ltd., M. James McCambly de la Fédération canadienne du travail et M. Norman Wagner de la société Alberta Natural Gas Company Ltd. et président sortant de l'Université de Calgary (des détails sur la composition de ce conseil figurent à l'annexe A).

Le Conseil a été chargé de cerner les problèmes précis d'adaptation, d'examiner les divers programmes offerts par le gouvernement pour atténuer ces problèmes et de recommander, s'il y a lieu, tout changement à apporter à ces programmes pour en améliorer l'efficacité. Le Conseil devait remettre son rapport d'ici au 30 juin 1989. Le décret portant création du Conseil et définissant son mandat figure à l'annexe B.

Le Conseil a estimé dès le départ qu'il était essentiel d'obtenir le point de vue des syndicats, des associations, des entreprises, des provinces, des territoires et des Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) créés par le gouvernement dans le but de le conseiller sur toute question de commerce international et de travailler en étroite collaboration avec le Bureau des négociations commerciales lors des négociations sur le libre-échange. Si tous les Canadiens pouvaient s'adresser librement au Conseil, ce dernier a néanmoins invité certaines associations et syndicats à participer aux travaux du Conseil pour s'assurer que tous les secteurs soient bien représentés. Il s'est également assuré de la participation des provinces et des territoires, de chaque Groupe de consultations sectorielles ainsi que des ministères et organismes fédéraux. Le Conseil a reçu plus de 160 communications en tout. Les noms de ceux qui ont participé à ces travaux figurent à l'annexe C.

Les consultations menées ont permis au Conseil d'avoir un bon aperçu des aménagements auxquels le Canada devra procéder s'il veut continuer d'accroître sa compétitivité. Dans l'ensemble, on s'est dit confiant que les changements offraient de bonnes perspectives. Certains secteurs industriels, tels ceux de l'informatique, de la pêche et de l'énergie, se sont dits très satisfaits des perspectives que devrait offrir ce nouvel espace économique. Le Conseil sait qu'un certain nombre de secteurs industriels ont demandé instamment que les obstacles tarifaires soient abolis plus rapidement. D'autres secteurs, en revanche, tels celui de la transformation des produits alimentaires, se sont inquiétés du coût des matières premières qu'ils devront acheter et se sont demandés s'ils pouvaient livrer concurrence aux denrées alimentaires transformées importées des États-Unis en franchise de droits. Le Conseil aborde ces questions dans la quatrième partie de ce rapport.

Si les présentations faites au Conseil étaient axées sur l'ALÉ, elles rappelaient aussi souvent que le Canada devait être compétitif sur tous les marchés du monde. C'est surtout dans la perspective d'une mondialisation des marchés et non pas seulement dans celle de l'ALÉ que ceux qui ont été invités à présenter leur point de vue ont défini les aménagements nécessaires à la création d'emplois et à l'accroissement des investissements, aménagements qui ont été définis comme constituant les

« aspects positifs » du processus d'adaptation. Ils ont également mis en garde le Conseil, car si certaines précautions n'étaient pas prises, les aménagements qui s'ensuivraient pourraient entraîner des licenciements et une baisse de la production, aménagements considérés comme constituant les « aspects négatifs » du processus d'adaptation.

Les consultations menées ont également révélé que des influences économiques non négligeables pourraient avoir un effet tout aussi prononcé, et même plus marqué, sur la compétitivité du Canada que l'ALÉ. Les taux de change, les préférences des consommateurs, les progrès de la technologie et les taux d'intérêt ont été mentionnés le plus souvent parmi les facteurs auxquels les Canadiens doivent s'adapter, parfois très rapidement. Le Conseil a estimé que ces facteurs ne pouvaient pas être écartés, non seulement parce qu'ils risquent d'influer sur l'ampleur des dividendes que rapportera l'ALÉ, mais également parce qu'ils ont des retombées directes sur la compétitivité globale du Canada.

Au cours du débat qui a suivi l'annonce de la création du Conseil et le dépôt du texte de loi portant ratification de l'ALÉ à la Chambre des communes, certains s'attendaient à ce que des mesures d'adaptation spéciales soient instituées pour lutter contre les effets négatifs de l'ALÉ. Le débat a été axé sur l'aide qui serait offerte aux salariés des entreprises qui subiraient les contrecoups de l'Accord. Le Conseil a examiné cette question à fond, à la lumière des attentes suscitées et des soumissions reçues. Après bien des débats et des réflexions, le Conseil en est arrivé à la conclusion que cette façon de procéder serait impraticable et injuste.

Elle serait impraticable car il serait extrêmement difficile, voire impossible, de déterminer si tel ou tel emploi est perdu à cause de l'ALÉ. Aucune solution au problème n'a pu être dégagée des soumissions présentées au Conseil. Ce dilemme a bien été mis en évidence au cours du débat qui a eu lieu en automne et au début de l'hiver 1988 lorsqu'un certain nombre d'entreprises ont fermé leurs portes. Les partisans d'une aide spéciale aux salariés prétendaient que l'ALÉ était à blâmer, alors que les entreprises en cause maintenaient que les mesures prises étaient le fruit d'une nécessaire rationalisation, pour d'autres raisons économiques, de leurs opérations.

Elle serait injuste car le Conseil estime, sans la moindre équivoque, que tous les chômeurs ont droit aux mêmes prestations et à la même protection, quelle que soit la cause du chômage. Le Conseil ne saurait admettre que le Canada crée deux catégories de chômeurs, ceux qui auraient perdu leur emploi à cause de l'ALÉ et qui auraient droit à une aide spéciale, et ceux qui auraient perdu leur travail en raison de l'insuccès d'un produit sur le marché ou de l'incurie des gestionnaires et qui, eux, ne bénéficieraient d'aucune aide spéciale en sus des programmes existants. Une discrimination de ce type serait totalement inacceptable aux yeux des membres du Conseil.

Le Conseil reconnaît qu'il est important de promouvoir au Canada un climat qui encourage la vaste majorité des Canadiens qui sont ambitieux et qui désirent assurer leur avenir, à s'adapter et à sortir gagnants. Cependant, ce climat doit aussi offrir protection et dignité à ceux qui ne peuvent trouver de nouveaux débouchés.

L'ALÉ même représente un cadre qui permettra au Canada de multiplier ses exportations non seulement à destination du marché américain mais vers tous les pays du monde. Si le marché américain continue d'être d'une importance stratégique pour les produits exportés par le Canada, il serait néanmoins peu sage d'envisager les échanges futurs du Canada sous un simple angle bilatéral; les exportations vers les marchés d'outre-mer augmentent à un rythme plus rapide que vers les États-Unis. L'attitude des entreprises canadiennes envers l'exportation devra cependant changer de fond en comble si le Canada veut traduire les perspectives commerciales qui s'offrent à lui en percées concrètes sur les marchés étrangers : voilà le message clé transmis par ceux qui se sont adressés au Conseil. Davantage de Canadiens doivent se forger une mentalité d'exportateur si le Canada veut réaliser tout son potentiel économique.

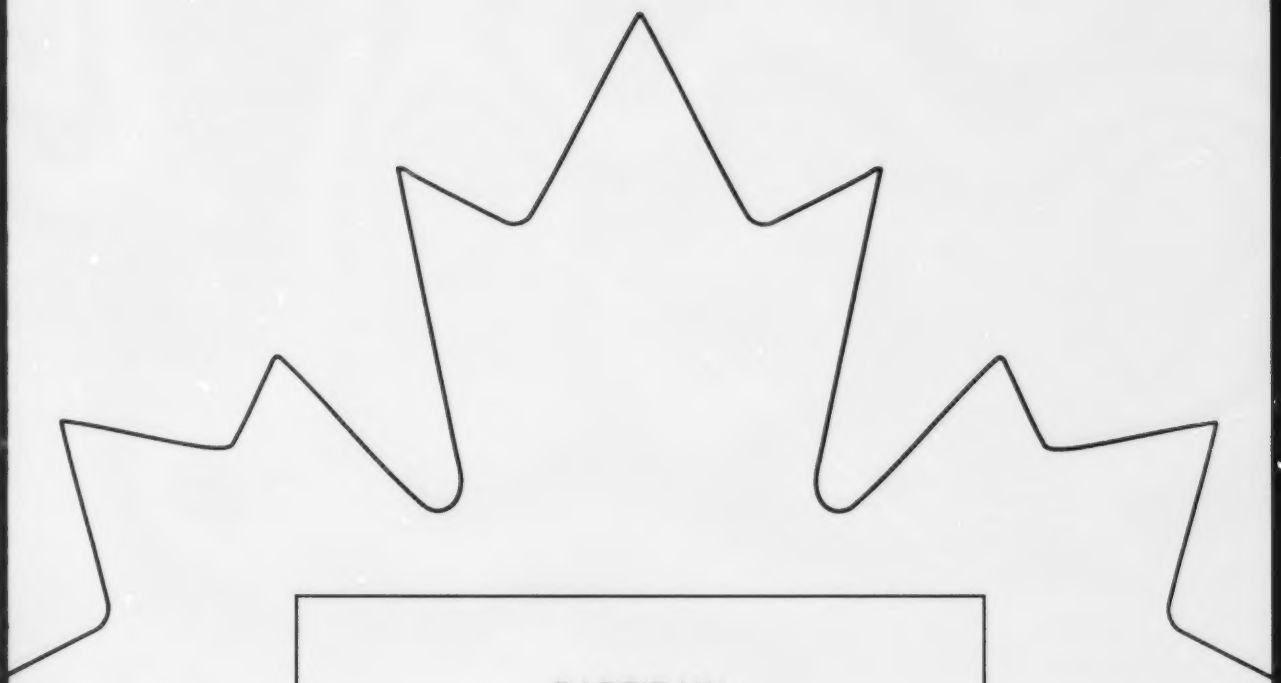
L'économie est constamment confrontée à de nombreux défis et possibilités qui, au niveau international ou intérieur, touchent la production des biens et services au Canada. La douceur de l'adaptation dans ce type d'environnement dépend des décisions prises par les entreprises et les travailleurs et des plans d'action et programmes des pouvoirs publics.

Compte tenu des défis et perspectives qui pointent à l'horizon, les Canadiens, c'est manifeste, doivent être meilleurs que leurs concurrents pour conserver et relever le niveau de vie qui est le leur. En quelques mots, le Canada doit oser exceller, relever les défis du changement accéléré, augmenter sa productivité et accroître sa compétitivité. Pour ce faire, les entreprises, les travailleurs et les gouvernements doivent se mettre immédiatement au travail, individuellement et collectivement, pour veiller à ce que les Canadiens profitent pleinement des avantages qu'offre ce nouvel espace commercial.

Ce rapport aidera le gouvernement à s'assurer que les Canadiens profitent pleinement des nouvelles perspectives qu'offre l'ALÉ. Il trace une voie qui permettra aux Canadiens de relever les défis et de profiter des possibilités qui s'offrent à eux en cette fin de siècle et au début du siècle prochain. Le Conseil désire insister sur le fait que ce rapport ne constitue qu'un début. Il est impératif que le gouvernement mette en place un mécanisme permettant de suivre les progrès réalisés par le Canada dans son adaptation au nouvel échiquier économique. Ce mécanisme sera le point focal des Canadiens qui sont engagés dans ce processus d'adaptation. Il permettra également de mesurer l'efficacité constante des programmes mis en place pour faire face aux problèmes d'adapta-

tion. Le Canada devrait être au moins aussi attaché à établir ce mécanisme qu'à contrôler la mise en oeuvre de l'ALÉ.

Ce rapport est divisé en quatre parties. La première, « Le Canada aujourd'hui », se penche sur les adaptations déjà réussies par le Canada à la lumière d'influences telles le Pacte de l'automobile et les négociations commerciales multilatérales, ainsi que sur la compétitivité du Canada par rapport à ses principaux concurrents dans le monde. La deuxième partie, « La dimension humaine », s'attaque à la nécessité d'adopter une stratégie de ressources humaines visant à faciliter cette adaptation. La troisième partie, « La dimension industrielle », aborde l'importance que revêtent la recherche et le développement pour assurer la compétitivité du Canada ainsi que d'autres facteurs qui pèsent sur l'investissement tels la fiscalité, l'accès aux capitaux et la promotion des exportations. La quatrième partie, « Les questions sectorielles », discute de l'impact de l'ALÉ sur l'industrie agro-alimentaire et sur l'industrie du vin. Le rapport se termine sur une analyse rapide, par le Conseil, des défis qui se présentent au Canada et des perspectives qui lui permettront de s'imposer au sein de ce nouvel espace économique.



PARTIE UN

Le Canada aujourd'hui

CHAPITRE UN

Le pays

Le Canada est un pays riche en ressources naturelles où la rigueur du froid, l'hiver, cède le pas à une chaleur étouffante, l'été. Cette abondance de ressources a permis la création de nombreuses industries devenues importantes et lucratives, et a assuré au Canada un niveau de vie tout à fait enviable. La demande insatiable de matières premières a par le passé permis au Canada de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux et souvent de s'y tailler une place de choix. Cependant, la force économique d'un pays ne repose plus autant sur l'exportation de matières premières non transformées. Le Canada doit dorénavant non seulement devenir plus productif et veiller à ce que ses produits et services traditionnels soient encore plus compétitifs, mais également chercher de nouveaux débouchés en terre inconnue. La tâche n'est pas facile, mais il est d'une importance capitale que le Canada profite pleinement des perspectives offertes par les mutations qui s'opèrent.

De nombreux facteurs influent sur la compétitivité d'un pays. Le nombre de ses habitants et le savoir-faire de sa population sont des facteurs extrêmement importants. Or, la population du Canada n'est pas suffisamment importante pour offrir des économies d'échelle dans le cadre d'échanges internationaux. Par conséquent, les entreprises canadiennes qui livrent concurrence à des compagnies qui disposent d'un vaste marché intérieur doivent de plus en plus trouver des débouchés à l'étranger pour assurer leur prospérité. Pour réussir, ces entreprises doivent pouvoir trouver une main-d'oeuvre qualifiée et adaptable.

La richesse de nos ressources naturelles conjuguée aux percées que nous avons réalisées dans des domaines comme les techniques adaptées au climat froid dans l'industrie pétrolière et les télécommunications ne devraient pas pour autant nous porter à nous reposer sur nos lauriers. Le rapport du Conseil du Premier ministre de l'Ontario le dit sans ambages :

> *Oui, l'Ontario semble riche, mais sous le vernis de la prospérité se cachent de graves faiblesses structurelles. Le Conseil estime que les mêmes forces traditionnelles qui assurent aujourd'hui la*

> *prospérité économique de l'Ontario pourraient la rendre vulnérable à l'avenir.*
>
> *(Competing in the New Global Economy, Premier's Council Report in Brief*, p. 5, 1988)

À mesure que nos clients traditionnels délaissent nos matières premières et que les échanges s'internationalisent de plus en plus, les Canadiens doivent relever de nouveaux défis qui n'ont pas encore été analysés avec suffisamment d'intensité ou d'urgence par notre pays. Une analyse approfondie de la situation passe non seulement par l'examen des moyens qui permettront aux Canadiens de profiter pleinement des nouvelles perpectives commerciales qui s'offrent à eux, mais aussi par le soutien accordé à ceux qui, pour diverses raisons, ont du mal à s'adapter à ce nouvel environnement économique. Le Conseil saisit avec plaisir l'occasion qui lui est donnée de contribuer à ce débat et de présenter son avis sur ce qui devrait être examiné en priorité.

CHAPITRE DEUX

Une société dynamique

L'adaptation est un processus continu. Chaque année, environ 4 millions[1] de Canadiens changent d'emploi, environ 136 000 nouvelles entreprises en moyenne sont recensées par Statistique Canada et quelque 109 000 entreprises ferment leurs portes[2]. Ce renouvellement des entreprises et de la main-d'oeuvre s'exerce sans fin dans une économie de marché saine.

DYNAMIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Un grand dynamisme caractérise le marché du travail au Canada. Les Canadiens en âge de travailler ne cessent d'y entrer ou d'en sortir. Outre ces mouvements, les membres de la population active passent constamment d'un emploi au chômage, et vice-versa (figure 1.1)[3].

La mobilité intersectorielle caractérise également la population active du Canada. En prenant l'industrie des produits chimiques comme exemple, la figure 1.2 fait ressortir que de 1978 à 1983, 175 500 personnes y ont trouvé un emploi et que, sur les 160 200 personnes qui ont quitté ce secteur, 127 800 d'entre elles ont trouvé un emploi dans d'autres secteurs, tandis que 9000 se retrouvaient au chômage; on ne disposait d'aucun renseignement sur les 23 400 autres.

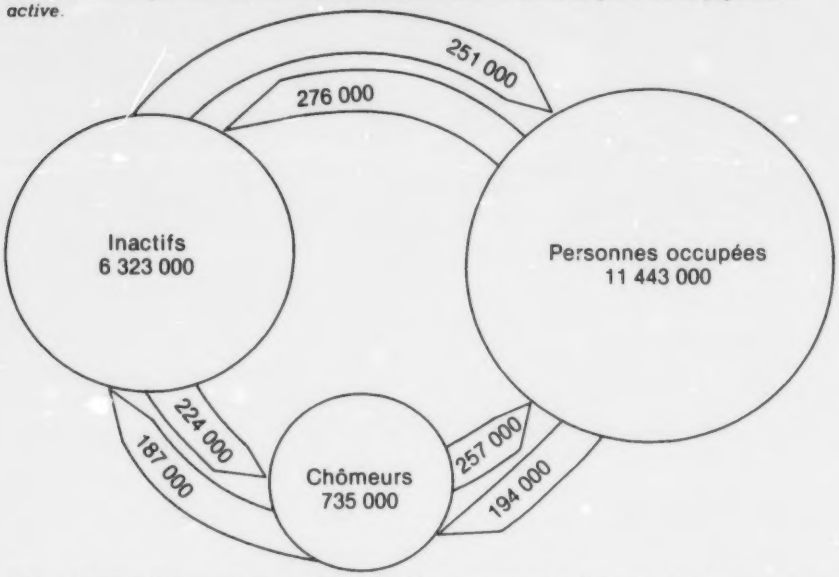
Le degré de mobilité de la main-d'oeuvre entre provinces est également révélateur de la facilité avec laquelle la population peut s'adapter aux fluctuations de l'emploi que provoquent les mutations économiques. Les statistiques font ressortir que 381 000 Canadiens ont changé de

[1] Certains de ces travailleurs changent d'emploi plus d'une fois, ce qui représente plus de 5 millions de changements d'emploi. Emploi et Immigration Canada, données du Relevé d'emploi. Données sur l'emploi, données opérationnelles.

[2] Statistique Canada, Division des petites entreprises et des enquêtes spéciales.

[3] La population active se compose des personnes occupant un emploi et de celles à la recherche d'un travail.

FIGURE 1.1
Mouvements de la population active, moyennes mensuelles, 1987
Source : Statistique Canada, données sur les mouvements bruts, *Enquête sur la population active*.



Note : Au cours d'un mois type de 1987, 475 000 personnes qui n'étaient pas à la recherche d'un emploi auparavant sont entrées sur le marché du travail : 251 000 ont obtenu un emploi et 224 000 ont commencé à chercher un emploi. Par contre, 463 000 personnes ont quitté le marché du travail : 276 000 ont laissé leur emploi sans en chercher un autre et 187 000 chômeurs ont cessé de chercher activement. Par ailleurs, 257 000 personnes qui étaient sur le marché du travail ont trouvé un emploi et 194 000 se sont retrouvées au chômage.

province de mai 1987 à mai 1988[4]. Il convient également de noter que les mouvements démographiques à l'intérieur des provinces sont loin d'être négligeables.

DYNAMIQUE DES ENTREPRISES

D'après Statistique Canada, 503 000 entreprises, soit environ 61 p. 100 de celles en existence au Canada en 1985, avaient été créées depuis 1978. On leur devait la création d'environ 1,8 million d'emplois. Les petites entreprises représentaient environ 97 p. 100 de ces nouvelles entreprises. Pendant la même période, 283 000 entreprises, représentant 47 p. 100 des entreprises existantes en 1978, n'étaient plus recensées en 1985[5] (figure 1.3). Environ 95 p. 100 d'entre elles étaient des petites

[4] Statistique Canada. *Estimations annuelles post-censitaires de la population suivant l'état matrimonial, l'âge, le sexe et composantes de l'accroissement, Canada, provinces et territoires*, Tableau IX, juin 1988, n° 91-210 au catalogue.

[5] Statistique Canada, Division des petites entreprises et des enquêtes spéciales. Par fermeture, nous entendons les dépôts de bilan ainsi que les restructurations d'entreprises.

FIGURE 1.2
Industrie chimique canadienne, évolution de la main-d'œuvre, 1978-1983
Source : Emploi et Immigration Canada, Recherche et études spéciales.

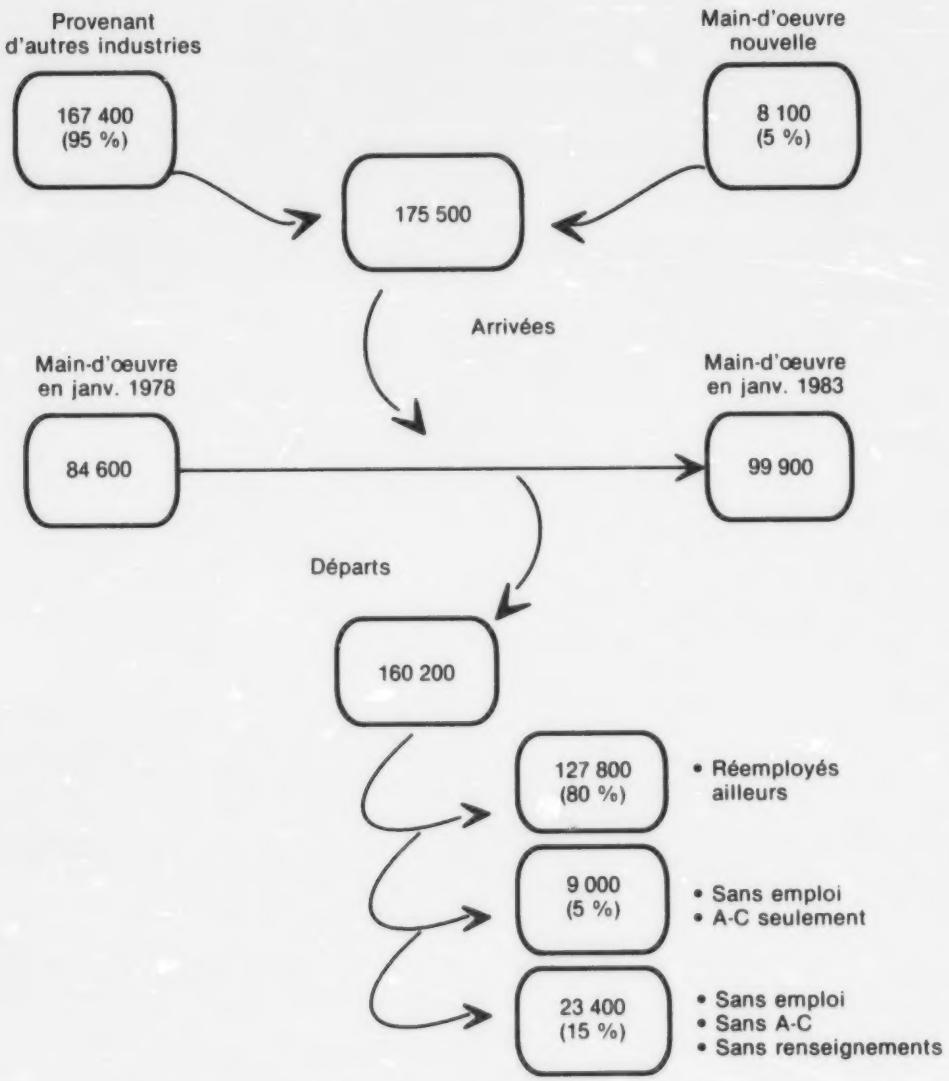
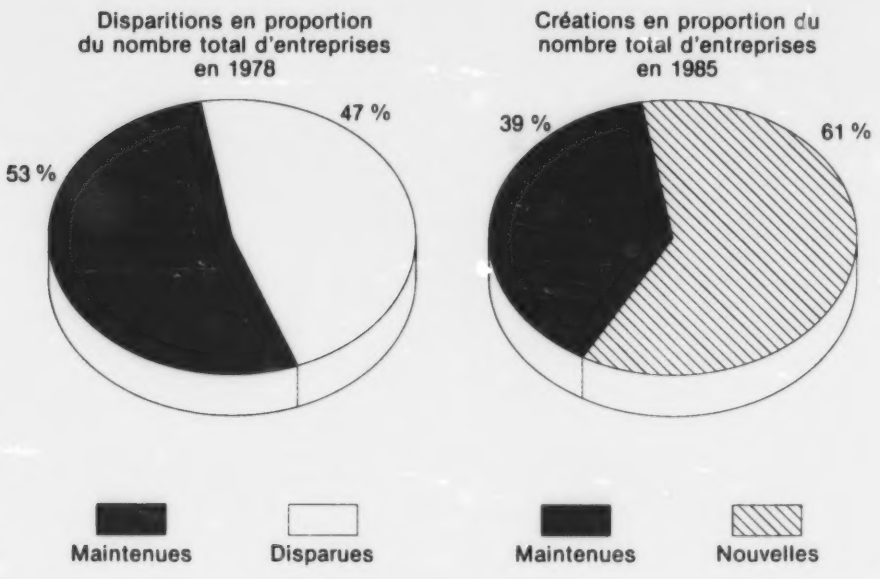


FIGURE 1.3
Disparitions et créations d'entreprises au Canada, 1978-1985
Source : Statistiques Canada, Analyse et intégration de microdonnées d'entreprises



entreprises comptant moins de 20 employés[6].

Ces statistiques montrent bien que l'adaptation fait partie intégrante de la vie économique du Canada et que tous les Canadiens y sont accoutumés. Les travailleurs changent d'emploi et sont mobiles et les entreprises ouvrent leurs portes, rationalisent leurs opérations ou déposent leur bilan en fonction des mutations qui s'opèrent.

[6] Statistique Canada, Division des petites entreprises et des enquêtes spéciales. Le nombre d'employés est exprimé en unité moyenne de main-d'oeuvre, c'est-à-dire en masse salariale totale divisée par les gains moyens.

CHAPITRE TROIS

Le bilan de l'adaptation au Canada

L'économie canadienne subit l'influence de nombreux facteurs, notamment, ces dernières décennies, la libéralisation des échanges (Pacte de l'automobile), les mutations technologiques, l'évolution des taux de change, la crise de l'énergie et la récession de 1981-1982. Cette partie du rapport examine comment le Canada s'est adapté à ces facteurs. Elle passe ensuite en revue quelques exemples d'accords commerciaux et se penche brièvement sur les mesures d'adaptation adoptées à l'étranger. Elle se termine sur quelques observations concernant la globalisation de l'économie mondiale.

LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES

Depuis 1948, les échanges internationaux sont de plus en plus régis par les dispositions de l'Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers (GATT), traité multilatéral ratifié par 96 pays qui, pris dans leur ensemble, assurent la plus grande partie des échanges dans le monde. Cet accord a pour principal objectif de libéraliser les échanges et d'en assurer l'assise, contribuant ainsi à la croissance et au développement économiques des pays du monde et à la prospérité de leurs habitants. L'Accord général est le seul mécanisme multilatéral qui régisse le commerce international selon des règles bien établies.

C'est sous l'égide du GATT que les principales négociations commerciales multilatérales se déroulent. Sept négociations d'ensemble se sont déjà tenues et les deux plus importantes pour le Canada ont été le « Kennedy Round » (1964-1967) et le « Tokyo Round » (1973-1979). La négociation la plus récente, dénommée « Uruguay Round », a commencé à Punta del Este en Uruguay en septembre 1986.

Dans le cadre des réductions tarifaires proposées par le Kennedy Round, les droits de douane frappant les produits fabriqués au Canada devaient être abaissés sur quatre ans à compter de janvier 1968, de 21 p. 100 en moyenne à environ 18 p. 100. Le gouvernement a cependant décidé d'accélérer la réduction des droits de douane au milieu de l'année

1969 dans le cadre de mesures anti-inflationnistes sélectives ayant pour objectif de réduire les coûts des fabricants et d'accroître leur compétitivité.

Pour encourager les entreprises à profiter des nouvelles perspectives qui s'offraient à elles et à relever les défis provoqués par les réductions tarifaires, le gouvernement fédéral canadien a créé en 1968 le Programme d'aide générale de transition (PAGT) qui offrait des prêts et des garanties sur prêt. Pendant toute sa durée, le PAGT a consenti 122 garanties sur prêt pour un total de 84 millions de dollars et 6 prêts totalisant 9 millions de dollars. Le recours plutôt restreint à ce programme et la bonne tenue de l'économie au cours de cette période montrent bien que les entreprises canadiennes ont réussi à s'adapter à cette nouvelle situation.

La libéralisation des échanges a pris, lors du Tokyo Round, une tournure plus globale que cela n'avait été le cas lors du Kennedy Round. Cette septième négociation d'ensemble a permis de conclure un certain nombre de nouveaux codes internationaux et d'ententes relatives au recours à des mesures non tarifaires, comme les subventions, les droits compensateurs et les licences d'importation. Pour le Canada, les diminutions des droits de douane se sont établies aux alentours de 35 p. 100 à 40 p. 100, comme pour la plupart des pays industrialisés. Lorsque les réductions tarifaires décidées au Tokyo Round ont été appliquées dans leur intégralité, le Canada a exporté plus de 70 p. 100 de ses produits vers les États-Unis en franchise de droits. Aucun programme de transition n'a été adopté à la suite du Tokyo Round. Les entreprises avaient cependant accès à des programmes de transition générale. Le processus d'adaptation a été exacerbé par la crise du pétrole, la faiblesse de la croissance économique et la hausse du taux de l'inflation.

PACTE DE L'AUTOMOBILE

Le Canada et les États-Unis ont signé le Pacte de l'automobile en 1965 dans le but de permettre aux fabricants automobiles de rationaliser leur production à l'échelle nord-américaine. Le Pacte de l'automobile a rapporté beaucoup de dividendes au Canada. En 1987, l'industrie de l'automobile employait 146 000 personnes alors qu'elle n'en employait que 83 000 en 1965.

En raison des craintes que le Pacte de l'automobile avait suscitées à l'origine, le gouvernement adopta en 1965 le Programme d'aide de transition à l'industrie automobile (ATIA) et le maintint en vigueur pour environ dix ans. Ce programme avait pour objectif d'aider les fabricants automobiles du Canada à restructurer leurs opérations, en leur consentant des prêts, pour qu'ils puissent s'adapter aux nouvelles conditions du marché. Un fonds de 20 millions de dollars avait été établi au départ

pour consentir des prêts à un taux d'intérêt voisin du taux préférentiel. Vers la fin de l'année 1975, 125 prêts s'élevant à 109,6 millions de dollars avaient été autorisés au titre du Programme d'aide de transition à l'industrie automobile. Le Programme d'allocations d'aide de transition (PAAT) a également été annoncé en 1965 pour contrer les effets du Pacte de l'automobile sur la main-d'oeuvre. Seuls 3100 travailleurs ont profité du PAAT alors qu'il est demeuré en vigueur pendant 10 ans. Ce phénomène s'explique par le nombre peu élevé de licenciements intervenus dans l'industrie automobile, par l'augmentation sensible du nombre d'emplois créés immédiatement après l'adoption du Pacte de l'automobile et par l'existence d'autres emplois.

TAUX DE CHANGE

Lors des consultations menées par le Conseil, nombreux ont été ceux qui ont évoqué l'importance du taux de change sur la compétitivité du Canada. La tenue du dollar canadien par rapport à la devise américaine, les États-Unis étant le principal partenaire commercial du Canada, a suscité les plus vives inquiétudes.

À cet égard, le Conseil a noté que si la devise canadienne avait nettement baissé par rapport au dollar américain au cours des dix dernières années, elle a regagné environ 20 p. 100 depuis le début de 1986. Au cours de cette période, les exportations ont augmenté en termes réels, mais les importations ont augmenté plus rapidement, d'où une détérioration de la balance commerciale. Malgré cette dégradation de la balance commerciale et l'appréciation de la valeur du dollar canadien, l'économie du pays est demeurée forte. Toute autre augmentation de la valeur du dollar pourrait porter une atteinte sérieuse à la compétitivité des exportations canadiennes.

CRISE DE L'ÉNERGIE ET RÉCESSIONS

L'économie mondiale a subi deux chocs pétroliers, en 1973-1974 et en 1979. Les économies des principaux pays industrialisés ont connu une profonde récession en 1974, comme en témoigne la croissance de la production réelle dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui ne s'est élevée qu'à 0,3 p. 100 environ alors qu'elle avait été de 6,3 p. 100 l'année précédente. Le Canada a ressenti les effets de cette récession puisque ses exportations de produits de base ont enregistré un recul de 1,5 p. 100 en termes réels en 1974 et que le déficit de son commerce extérieur est passé de 785 millions de dollars en 1973 à 2485 millions en 1974.

La récession de 1981-1982, dans le sillage du deuxième choc pétrolier de 1979, a été la plus grave de l'après-guerre. En 1982, le produit intérieur brut a fléchi de 3,2 p. 100 en termes réels, le taux d'inflation

et le taux préférentiel s'établissant à 10,8 p. 100 et 16 p. 100 respectivement. Le taux de chômage est passé de 7,4 p. 100 en moyenne au premier trimestre de 1981 à 12,7 p. 100, chiffre record, au quatrième trimestre de 1982. Le Canada est sorti rapidement de la récession. En l'espace de quelques mois, production et emploi se sont redressés, l'inflation a chuté pour s'établir à 5,8 p. 100, tandis que le taux préférentiel était ramené à 11 p. 100 environ en 1983. Depuis lors, la forte croissance que le Canada a connue a créé de nombreux débouchés pour les Canadiens. Au-delà de 1,6 million d'emplois ont été créés depuis la récession de 1981-1982. En 1986 et 1987, le taux de croissance de l'emploi au Canada a dépassé, et de loin, celui enregistré dans les autres grands pays industrialisés.

ACCORDS COMMERCIAUX

L'ALÉ n'est qu'un accord commercial parmi d'autres conclus par deux pays ou plus dans le monde. D'après ce que le Conseil a pu établir, la libéralisation des échanges dans d'autres régions du monde a rapporté de nombreux dividendes aux pays en cause sans causer des difficultés d'adaptation insurmontables. Pour en avoir le coeur net, le Conseil a examiné comment des pays membres d'autres zones de libre-échange se sont adaptés (annexe E). Entre 1959 et 1968, la production, la productivité et les revenus réels ont augmenté plus rapidement dans les pays de la Communauté économique européenne (CE) qu'aux États-Unis. Encouragés par ces résultats positifs, les pays de la CE ont décidé de constituer un grand marché unique, libre de toute entrave au commerce, d'ici 1992.

L'Entente de rapprochement économique (CER) conclue entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande a beaucoup profité aux deux pays, ce qui montre qu'un partenaire commercial plus petit (la Nouvelle-Zélande) peut profiter des perspectives qui lui sont offertes sans subir de graves contrecoups. Par exemple, de 1983, date d'entrée en vigueur de l'entente, jusqu'au milieu de 1988, les exportations de la Nouvelle-Zélande à destination de l'Australie se sont accrues de 118 p. 100. Encouragés par le succès de cette entente, ces deux pays ont décidé de supprimer les derniers obstacles non tarifaires qui existaient toujours cinq ans avant la date prévue à l'origine.

ENSEIGNEMENTS À TIRER DES MESURES D'ADAPTATION PRISES À L'ÉTRANGER

Le Conseil estime que le Canada peut, dans certains domaines, tirer des enseignements des mesures d'adaptation prises par d'autres pays. C'est ainsi que le Conseil a entrepris d'examiner les politiques de l'emploi et

les politiques industrielles de la Suède, de l'Allemagne fédérale, du Japon et de la Corée du Sud (annexe E). Le Conseil a relevé au moins deux mesures intéressantes relatives à l'emploi et aux pratiques industrielles.

Premièrement, les liens qui existent entre les syndicats et le patronat favorisent la consultation et la coopération en Suède, en Allemagne fédérale et au Japon. À titre d'exemple, la loi suédoise sur la co-gestion du travail accorde aux syndicats locaux le droit d'être informés des mesures prises par les entreprises à propos de l'emploi. En Allemagne fédérale, le comité d'entreprise, constitué à l'échelle de l'entreprise, peut, tout comme la direction, décider de la résolution des problèmes de rémunération, d'heures de travail, de licenciement et de renvoi. Au Japon, un système généralisé de consultations entre employés et dirigeants, à l'échelle de l'entreprise, favorise la coopération. Dans ces pays, la co-gestion a permis de créer un environnement qui permet aux syndicats d'accueillir favorablement les changements structurels ainsi que l'introduction de nouvelles techniques.

Deuxièmement, ces pays ont adopté des politiques industrielles draconiennes concernant les nombreuses industries dont les capacités étaient excédentaires et les moyens de production désuets. Par exemple, la Suède a dû réduire sa force de construction navale en procédant à d'importantes et difficiles fermetures de chantiers dans de nombreux ports du pays. Et l'Allemagne fédérale a dû subventionner l'industrie du charbon pour faciliter sa restructuration. Au Japon, l'intensification de la concurrence dans l'industrie du textile a conduit le gouvernement à adopter des mesures visant à encourager l'abandon des capacités excédentaires ainsi que des usines et équipements peu rentables. Si ces pays ont réussi à s'adapter à ce nouvel environnement, c'est, en bonne partie, parce qu'ils n'ont pas hésité à appuyer la restructuration.

REGARD SUR L'AVENIR

Le Canada a prouvé qu'il savait s'adapter au changement. Ces dernières années, la croissance de la production et de l'emploi au Canada a été parmi les plus fortes des pays de l'OCDE. Selon le rapport *Competitiveness Criteria 1987* (critères de compétitivité), sur le plan de la compétitivité globale, le Canada se place au 6e rang du peloton des 22 grands pays industrialisés, après le Japon, la Suisse, les États-Unis, l'Allemagne fédérale et la Finlande[7].

Sous cet angle-là, les Canadiens devraient être convaincus de leur capacité de profiter pleinement des perspectives que leur offre le XXIe siècle. S'ils peuvent être fiers de leurs réalisations, de leur savoir-

[7] *Competitiveness Criteria*, World Economic Forum, juin 1987, Genève.

faire et de leurs succès, le Conseil estime qu'ils ne devraient cependant pas se reposer sur leurs lauriers. Le Canada excelle dans un nombre limité de domaines et c'est ce qui asseoit sa compétitivité globale. Nous sommes le pays le plus riche en ressources naturelles et l'infrastructure énergétique nécessaire aux entreprises à vocation internationale n'est égalée nulle part ailleurs. Cependant, nous devons améliorer notre performance dans de nombreux autres domaines si nous devons devenir plus compétitifs à l'échelle internationale. Le Canada n'occupe que le 12e rang pour ce qui est de l'esprit d'entreprise, de l'effort et des responsabilités que manifestent les dirigeants d'entreprises et le 15e rang en ce qui concerne l'identification des salariés aux objectifs et priorités des entreprises. D'autre part, les entreprises canadiennes se classent au 17e rang en ce qui concerne leurs dépenses de recherche-développement par rapport à l'ensemble des dépenses consacrées à la recherche-développement.

Le Canada doit s'attaquer à ces problèmes dans les meilleurs délais s'il veut augmenter la part de ses marchés. Il doit être à la fine pointe de l'assimilation des mutations technologiques et doit améliorer sa productivité puisque la concurrence s'intensifiera au tournant du siècle. Le Canada, par exemple, subira de plus en plus l'assaut des pays nouvellement industrialisés. Dans plusieurs pays asiatiques, comme le fait valoir la publication de l'Institut C.D. Howe intitulée *Business Strategies and Free Trade*, les fabricants de textile et de produits à faible valeur ajoutée cèdent de plus en plus la place aux exportateurs acharnés de produits à haute valeur ajoutée[8]. Dans le même esprit, d'autres pays tels l'Espagne, le Brésil et le Mexique, s'industrialisent de plus en plus. En 1986, la production manufacturière du Brésil a dépassé celle du Canada, celle de l'Espagne est comparable, et le Mexique nous talonne. Tout en faisant face aux pressions concurrentielles provenant des nouveaux pays industrialisés, le Canada devra s'efforcer d'être plus compétitif dans une économie internationale de plus en plus globale. À l'avenir, les décisions prises par les entreprises seront vraisemblablement de plus en plus fonction de l'assemblage, de la production et de la distribution de produits dont les éléments proviendront de nombreuses sources internationales.

L'ALÉ ne manquera pas de jouer également un rôle tout à fait significatif sur la scène économique internationale décrite dans les paragraphes précédents. Il intensifiera la concurrence à l'intérieur de nos frontières mais permettra de pénétrer un marché représentant quelque 250 millions d'individus. L'industrie canadienne pourra ainsi profiter d'un marché suffisamment vaste pour lui permettre de procéder à des économies d'échelle et de rationaliser ses opérations. Les entreprises canadiennes pourront aussi se spécialiser dans certains produits, ce qui est difficile en l'absence de vastes débouchés. L'ALÉ représente un pas de

[8] *Business Strategies and Free Trade, Focus on Corporate Adjustment*, Policy study No. 5, Institut C.D. Howe, mai 1988.

géant vers la création d'un espace commercial nord-américain stable qui permettra au Canada de devenir plus compétitif tant sur son marché intérieur que sur les marchés étrangers.

CHAPITRE QUATRE

La globalisation de l'économie : conséquences à tirer sur le plan de l'action

L'Accord de libre-échange n'est qu'un élément, quoique important, du nouvel espace économique qui se mondialise de plus en plus. Cette situation offre aux Canadiens l'occasion unique de s'interroger sur la manière dont ils veulent guider le changement. Elle leur donne l'occasion fabuleuse d'axer la discussion sur le rôle que jouent les divers participants à ce processus d'adaptation et sur l'à-propos des programmes publics d'aide à l'adaptation.

Les travailleurs, les entreprises, les associations industrielles et tous les pouvoirs publics, y compris les administrations municipales, doivent de toute urgence assumer leurs responsabilités communes en matière d'adaptation. Si les Canadiens veulent profiter pleinement de l'ALÉ et assurer leur compétitivité internationale d'ici la fin du siècle, ils doivent se doter d'une volonté collective. Ils doivent établir tous ensemble un plan d'action immédiate. L'ALÉ leur en offre la possibilité, mais ils ne pourront exploiter à fond toutes ces possibilités que s'ils réussissent à établir et à adopter rapidement un plan de ce genre.

Sur le plan des ressources humaines, par exemple, les Canadiens devront rapidement élever leur niveau de connaissances et de formation s'ils veulent obtenir les qualifications de plus en plus poussées requises pour améliorer la compétitivité du pays. La deuxième partie de ce rapport, « La dimension humaine », trace l'itinéraire à suivre pour atteindre ces objectifs. Même si on y reconnaît que certaines entreprises assurent la formation et le perfectionnement de leurs employés, elle souligne la nécessité impérieuse de créer, dans tout le secteur privé, une « culture de la formation ».

Quant aux entreprises, elles devront être à la fine pointe du progrès technologique et les initiatives commerciales lancées sous leur impulsion devront être multipliées si le Canada doit améliorer sa compétitivité sur les marchés internationaux. La troisième partie de ce rapport, « La dimension industrielle », aborde ces questions, note la nécessité pour le secteur privé d'agir immédiatement et offre un schéma directeur.

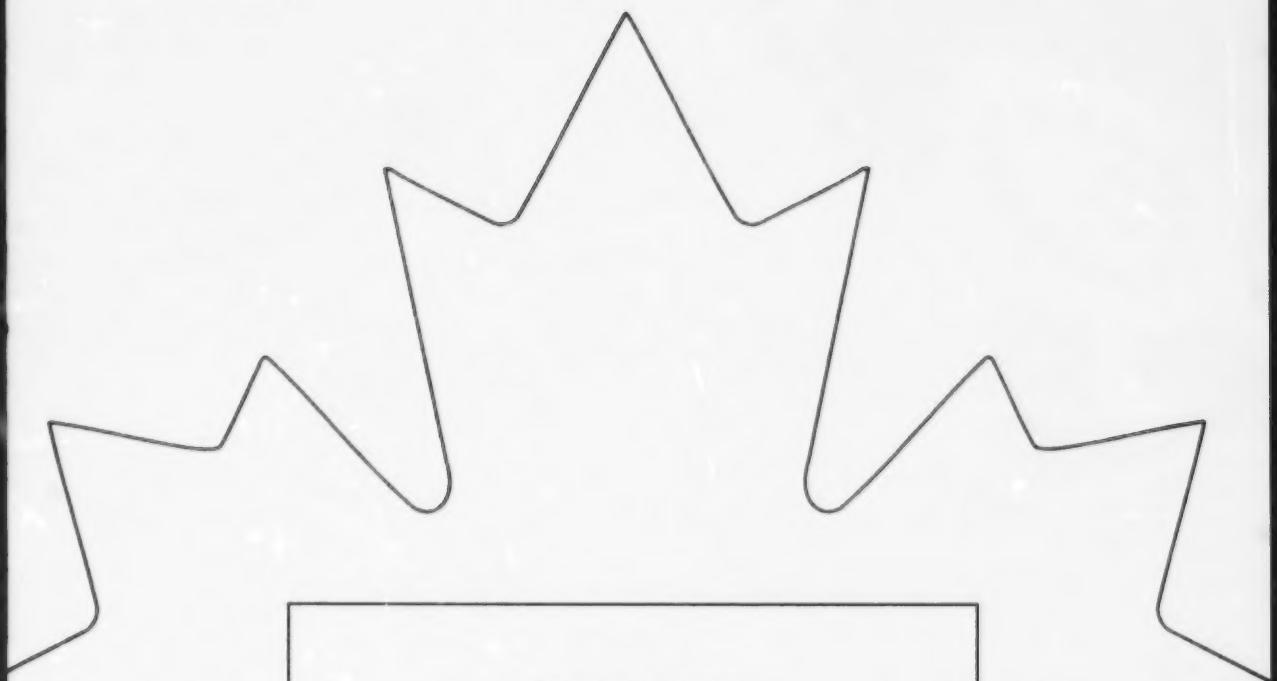
Le Conseil s'est rendu compte, lors des consultations qu'il a menées, que certains secteurs seraient confrontés, du fait de l'ALÉ, à des conditions particulières qui dépassent les exigences normales du marché. Le Conseil tient à préciser que certaines politiques ou mesures sectorielles devront être envisagées si l'on veut que ces secteurs accroissent leur compétitivité. Ces questions forment le corps de la quatrième partie de ce rapport, intitulée « Questions sectorielles ».

Certains programmes publics sont évoqués dans ce rapport, mais le Conseil tient à préciser que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux offrent au secteur privé près de 400 programmes qui touchent, d'une manière ou d'une autre, l'adaptation. Ces programmes présentent tous certains éléments communs. En règle générale, tous les niveaux d'administration offrent des programmes pour aider la main-d'oeuvre, les entreprises ou les collectivités à s'adapter aux changements économiques. Cette aide est offerte soit directement par le truchement de programmes d'aide financière (prêts ou subventions salariales), soit indirectement (incitations fiscales). Ces programmes d'aide ne manquent pas d'ampleur[9]. Ils répondent à une vaste gamme de besoins, de l'assistance offerte aux industries pour qu'elles puissent profiter des nouveaux débouchés jusqu'à l'aide octroyée aux particuliers qui ont besoin de ressources pour s'adapter à un environnement plus compétitif, en passant par le soutien du perfectionnement de la main-d'oeuvre.

C'est au secteur privé qu'il incombe de prendre l'initiative face au changement, mais l'État peut jouer un important rôle de soutien. Le gouvernement fédéral, par exemple, facilite l'amélioration des compétences professionnelles grâce à un large éventail de programmes d'Emploi et Immigration Canada. Dans le domaine de l'acquisition, du développement et de la mise en oeuvre des technologies, Industrie, Sciences et Technologie Canada et le Conseil national de recherches du Canada offrent plusieurs programmes et toute une gamme de services. Quant au ministère des Affaires extérieures, il appuie les efforts à l'exportation.

Les principaux programmes seront mentionnés dans tout le rapport. On trouvera une description de ces programmes à l'annexe D.

[9] Comme on peut se procurer tous les détails de ces programmes en consultant des sources et les répertoires gouvernementaux et non gouvernementaux, seules leurs grandes lignes seront évoquées ici. Les programmes fédéraux étant offerts à l'échelle nationale, on donnera plus de précisions à leur sujet. Les programmes offerts par les gouvernements provinciaux et territoriaux s'apparentent à ceux qu'offre le gouvernement fédéral, mais ils sont plus précisément axés sur les besoins des petites entreprises.



PARTIE DEUX

La dimension humaine

Introduction

La dimension humaine a été longuement abordée lors des consultations du Conseil. Celui-ci a constaté qu'on s'entendait généralement sur l'importance capitale, pour un pays, de l'investissement dans ses ressources humaines. Sur le plan économique, il est de plus en plus reconnu qu'une main-d'oeuvre qualifiée est l'un des facteurs – sinon *le* facteur – de la compétitivité et de la croissance.

Par ailleurs, il est maintenant entendu que, sur le plan social, une main-d'oeuvre qualifiée est indispensable au bien-être de la société. Chacun aspire à trouver dans son travail des possibilités d'épanouissement personnel. En permettant à chacun de réaliser tout son potentiel, l'éducation et la formation influent considérablement sur la qualité de vie. Il est absolument indispensable, aux yeux du Conseil, que les Canadiens saisissent toute l'importance que revêtent des ressources humaines compétentes dans nos sociétés modernes – notamment s'ils veulent être en mesure de relever les défis que posera le marché du travail au cours de la prochaine décennie. Les Canadiens doivent aussi comprendre cette nécessité s'ils veulent assurer et améliorer leur qualité et leur niveau de vie, tout en favorisant leur épanouissement personnel, à l'aube du XXI^{e} siècle.

La façon d'obtenir cette main-d'oeuvre qualifiée – tant dans l'intérêt du pays que pour le bien des individus en cause – était l'une des préoccupations exprimées. Le Conseil en est arrivé à la conclusion que, à l'ère de l'information qui est maintenant la nôtre, la ligne de démarcation traditionnelle entre éducation et formation s'est estompée. Le Conseil est d'avis que, pour fonctionner dans cette société, les Canadiens ont besoin de bonnes connaissances de base en langue et en mathématiques ainsi que d'un certain bagage scientifique et technique, et qu'ils doivent aussi être prêts à assimiler de nouvelles connaissances leur vie durant. L'acquisition de compétences spécifiques constituera également, de toute évidence, une activité complexe et permanente. Par conséquent, ce rapport repose sur la double hypothèse que, dans un monde de haute technologie, l'éducation et la formation ne feront bientôt plus qu'un et que – peu importe le vocable dont on la désigne – l'éducation ou la

formation permanente, ou le perfectionnement des compétences, doit faire partie intégrante de la vie active de tous les Canadiens.

Il est indispensable, aux yeux du Conseil, que tous les Canadiens participent à part égale aux avantages et aux défis d'une économie moderne. Il faut absolument, par exemple, mettre en place des dispositions qui permettent à un parent de participer activement – et équitablement – au marché du travail. Les femmes devraient avoir des chances égales d'accéder à des postes qui exigent des qualifications plus poussées et la connaissance des technologies nouvelles. Une plus grande participation des femmes aux « emplois non traditionnels », non seulement représenterait un pas important pour les sortir du ghetto des métiers féminins, mais leur éviterait aussi d'être les victimes, dans une mesure disproportionnée, du déclin des secteurs non concurrentiels.

L'arrivée ou le retour sur le marché du travail ne se déroulent déjà pas dans les mêmes conditions pour les hommes et les femmes, mais les immigrantes doivent affronter des difficultés supplémentaires. Ainsi, l'ignorance des deux langues officielles constitue bien souvent un obstacle à une bonne intégration professionnelle. Le Conseil est conscient que des facteurs d'ordre culturel risquent de maintenir certains obstacles – par exemple lorsque l'apprentissage d'une autre langue est perçu comme une menace pour la cellule familiale ou sa culture d'origine –, mais il est d'avis qu'il faut absolument rendre les cours de langue largement accessibles aux immigrantes.

Il est essentiel aussi que les Canadiens d'origine autochtone ou appartenant à des minorités visibles soient mieux intégrés au marché du travail. De l'avis du Conseil, il faut également réduire les obstacles à l'emploi des personnes handicapées physiquement ou mentalement pour permettre à tous les Canadiens de contribuer à relever les défis qui nous attendent.

Ces questions d'équité font déjà l'objet, pour la plupart, de programmes ponctuels. Le Conseil est cependant d'avis qu'on devrait tenir soigneusement compte de ces questions dans la conception et la mise en oeuvre de tous les programmes publics. Il faut que l'équité soit une dimension de toutes les politiques touchant l'éducation et le marché du travail – ainsi que de la planification des ressources humaines dans le secteur privé – afin qu'aucune composante de la population canadienne ne se trouve laissée pour compte. Il faut maximiser les possibilités d'emploi de chaque travailleur ou travailleuse.

Au cours des consultations tenues par le Conseil, la plupart des secteurs se sont généralement montrés optimistes quant à la croissance future de l'emploi. On a cependant attiré l'attention du Conseil sur une proportion réduite de la population active canadienne employée dans certains secteurs qui pourraient avoir plus de mal à rester concurrentiels dans le cadre de l'ALÉ. Le Conseil a examiné ces situations particulières et présente ses conclusions et recommandations dans la partie 4, intitulée Questions sectorielles.

Des intervenants se sont également inquiétés de la capacité de la population active de répondre aux exigences du marché du travail au cours de la prochaine décennie, ainsi que de s'adapter aux technologies nouvelles et à la globalisation de l'économie mondiale. On a exprimé devant le Conseil de profondes préoccupations au sujet de l'éducation et de la formation. On lui a également déclaré que des pénuries de main-d'oeuvre qualifiée se manifestaient de plus en plus fréquemment et risquaient d'entraver considérablement l'amélioration de la compétitivité. Des groupes ont également fait valoir au Conseil que certains travailleurs n'étaient peut-être pas en mesure de soutenir la concurrence sur un marché du travail de plus en plus exigeant.

Cette partie du rapport aborde un large éventail de questions à dimension humaine, à la lumière des travaux du Conseil et des communications qu'il a reçues. Elle décrit une conjonction de facteurs qui nous oblige à agir sans tarder, si les Canadiens veulent être en mesure de relever les défis des années 90 et du siècle prochain. Elle propose également des principes qui permettraient de renforcer les aptitudes de base, d'accroître les compétences de la main-d'oeuvre canadienne et de faciliter son adaptation. Elle comprend les chapitres suivants :

- les défis à venir;
- l'éducation, un préalable indispensable;
- la formation, clé du succès;
- une stratégie de promotion des compétences; et
- les questions d'emploi particulières à l'ère de la globalisation.

CHAPITRE CINQ

Les défis à venir

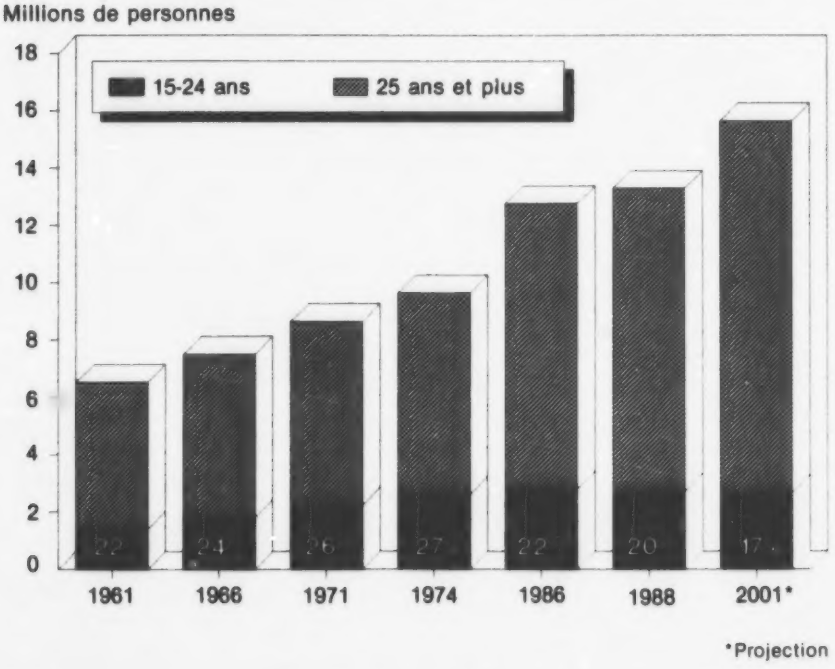
Le Canada doit impérativement trouver les moyens de répondre efficacement aux besoins de ressources humaines de la prochaine décennie afin d'aborder le XXI[e] siècle dans de bonnes conditions. Cet impératif découle d'une conjonction de facteurs. Le défi de l'ALÉ est certainement l'un des premiers auxquels pensent tous les Canadiens. Il offre certes un axe de mobilisation. Cependant, les Canadiens ne pourront exploiter au maximum les possibilités offertes par l'ALÉ que s'ils parviennent à s'adapter à plusieurs facteurs d'ordre plus général. Le Conseil étudiera brièvement dans ce chapitre les phénomènes de la dénatalité, du changement technologique et de l'évolution de la structure de l'emploi.

DÉNATALITÉ

Durant des années, les responsables de la politique publique ont été aux prises avec les effets de l'« explosion des naissances ». Pendant les années 70, alors que la génération de l'après-guerre arrivait sur le marché du travail, les employeurs n'avaient que l'embarras du choix (figure 2.1). Alors qu'en 1961 les jeunes de 15 à 24 ans représentaient environ 22 p. 100 de la population active, leur proportion était de 26 p. 100 en 1971. Elle devait culminer à 27 p. 100 en 1974 avant de redescendre aux environs de 20 p. 100 en 1988. Elle devrait baisser encore pour s'établir à 17 p. 100 d'ici à l'an 2001. Cette abondance de travailleurs permettait aux entreprises de choisir les plus aptes, qui étaient parfois surqualifiés, et de laisser pour compte, bien souvent, ceux qui étaient moins bien armés ainsi que les personnes défavorisées sur le plan de l'emploi, comme les décrocheurs et les analphabètes fonctionnels. Cette offre excédentaire, jointe à un repli conjoncturel de l'économie, devait

FIGURE 2.1
Population active au Canada en 1961, 1966, 1971, 1974, 1986, 1988 et 2001

Source : *Enquête sur la population active*, n° 71-001 au catalogue; Emploi et Immigration Canada, Système de projections des professions au Canada (SPPC).



se traduire pour les jeunes par un taux de chômage record de 21,3 p. 100 en 1982[1].

La situation n'est cependant plus la même. Soixante p. 100 de la population active estimative de l'an 2000 est déjà sortie du système scolaire. Les responsables publics sont maintenant confrontés aux effets de la dénatalité. Celle-ci aura d'importants effets sur le marché du travail, le Canada ne pouvant peut-être pas compter sur l'immigration pour s'assurer une main-d'oeuvre stable et suffisante à l'avenir[2]. La dénatalité réduira le nombre de nouveaux arrivants sur le marché du travail.

La décroissance du nombre de nouveaux actifs obligera à multiplier les efforts en vue de répondre aux besoins de qualifications professionnelles grâce à la formation permanente ou au recyclage. Il faudra

[1] Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, données désaisonnalisées, juillet 1982, jeunes de 15 à 24 ans.

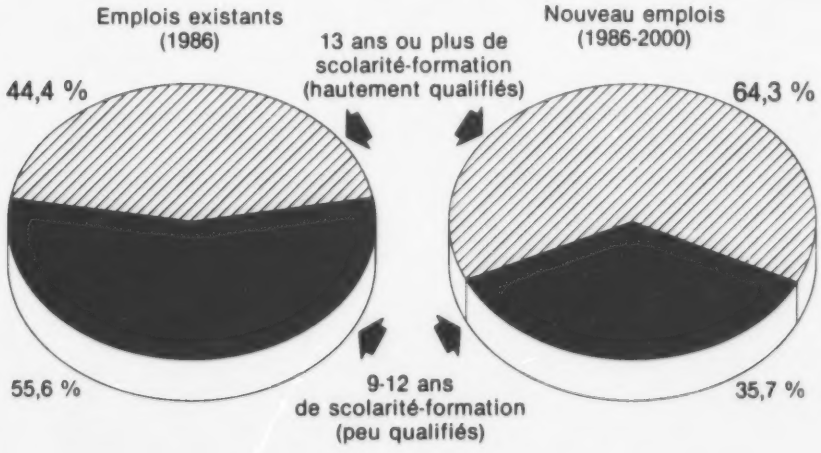
[2] Santé et Bien-Être social Canada se livre actuellement à une étude de la situation démographique et de ses répercussions sur la politique économique, qui devrait apporter d'autres aperçus sur cette question. La publication de l'étude est prévue pour avril 1989.

redoubler d'efforts également pour permettre aux travailleurs actuels d'acquérir de nouvelles compétences.

CHANGEMENT TECHNOLOGIQUE

Les facteurs démographiques exerceront une influence profonde sur le marché du travail, mais les technologies nouvelles joueront elles aussi un rôle important. Elles exigent en effet un niveau de compétence supérieur. Par exemple, alors qu'en 1986 44,4 p. 100 des emplois nécessitaient un niveau de scolarité supérieur au secondaire, ce sera le cas pour 64,3 p. 100 des emplois qui seront créés entre 1986 et l'an 2000 (figure 2.2)[3]. Comme le déclarait récemment un cadre chez un important fabricant d'automobiles, « les gens pensent que n'importe qui peut obtenir un poste dans une chaîne de montage ou un atelier de production. Ils devraient savoir que, même pour ces emplois-là, nous n'étudions même pas la candidature de ceux qui n'ont pas terminé leur secondaire. »

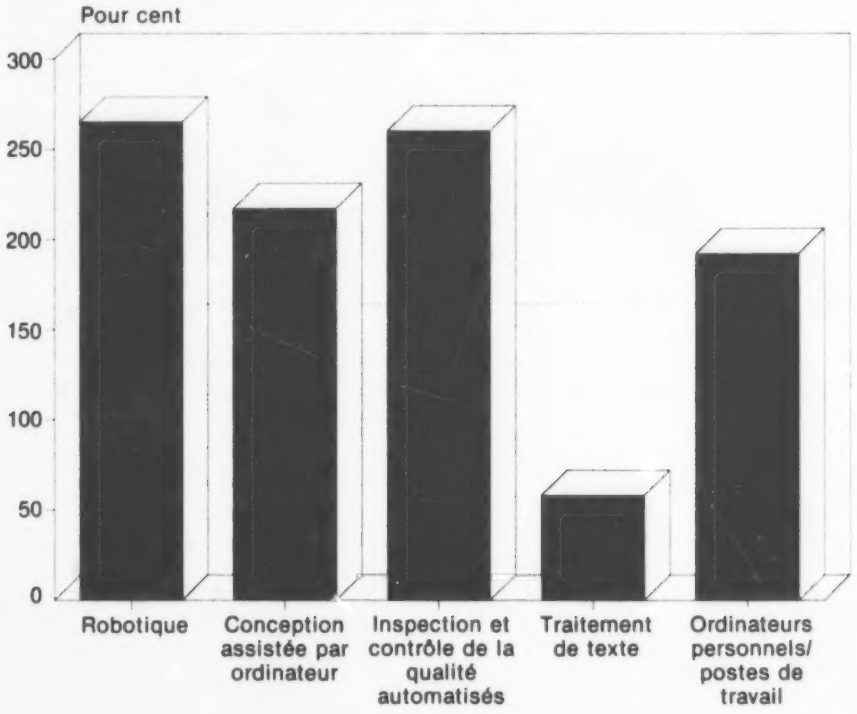
FIGURE 2.2
Niveau de qualification requis
Source : Statistique Canada; Emploi et Immigration Canada, Système de projections des professions au Canada (SPPC).



[3] Ou une combinaison équivalente d'études scolaires et de formation.

Le changement technologique s'accélère. La figure 2.3 illustre l'accroissement (en pourcentage) de l'usage de certaines technologies entre 1985 et 1990. Ce sont la robotique ainsi que l'inspection et le contrôle de la qualité automatisés qui devraient prendre le plus d'essor (265 et 260 p. 100 respectivement). Selon les estimations, d'ici 1990 17,5 p. 100 des travailleurs canadiens se serviront d'ordinateurs personnels et de postes de travail et 8,75 p. 100, de machines de traitement de textes (figure 2.4). Ce rythme exponentiel d'instauration des technologies nouvelles exigera non seulement des compétences plus poussées, mais aussi des compétences nouvelles.

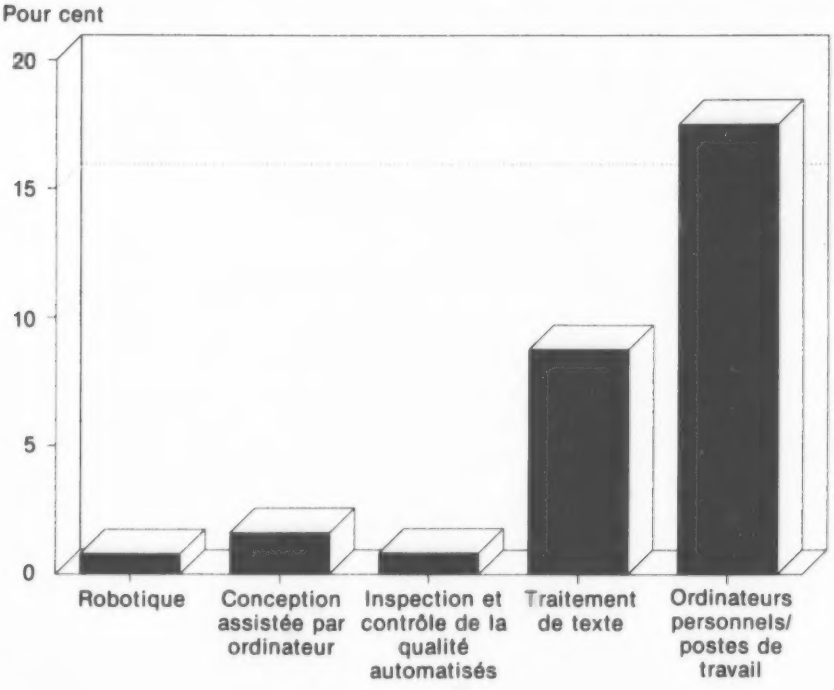
FIGURE 2.3
Croissance estimative de l'usage de certaines technologies, 1985-1990
Source : Conseil économique du Canada, données non publiées.



ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE L'EMPLOI

L'évolution de la structure de l'emploi se répercute également sur la nature des compétences exigées. Depuis le début du siècle, le secteur

FIGURE 2.4
Proportion estimative de travailleurs utilisant certaines technologies, 1990
Source : Conseil économique du Canada, données non publiées.



primaire voit son importance diminuer au niveau de l'emploi. C'est ensuite celle du secteur secondaire qui a commencé à décroître, au profit du secteur des services. L'agriculture, l'industrie minière, l'exploitation forestière et les autres activités primaires fournissent maintenant moins de 6 p. 100 des emplois au Canada (figure 2.5). Dans la fabrication et les autres activités secondaires, l'emploi a également diminué pour s'établir à environ 23 p. 100. Malgré cette baisse relative, les emplois offerts par les secteurs primaire et secondaire continueront d'exercer des pressions non négligeables sur le marché du travail, car les changements technologiques en cours dans ces secteurs nécessitent des qualifications de plus en plus poussées.

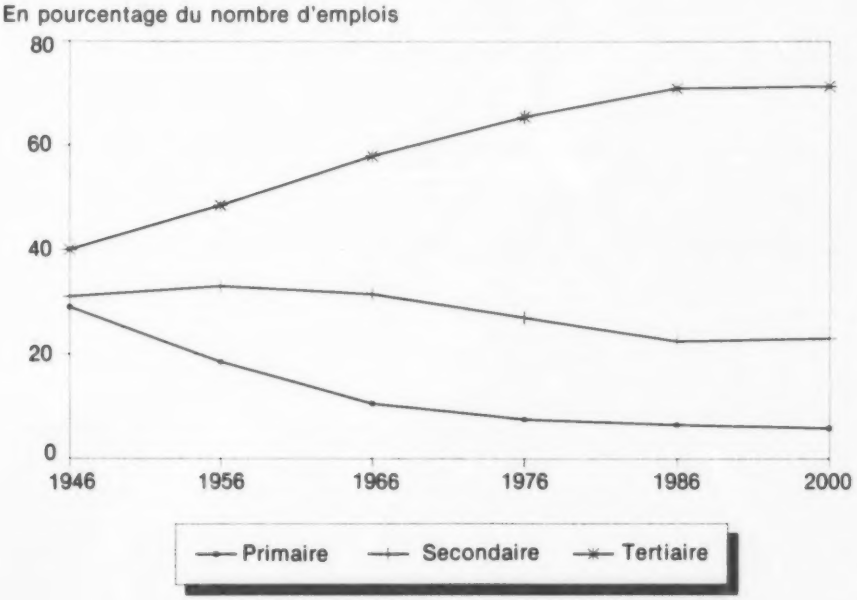
Les services et le commerce – le secteur tertiaire – ont progressé au point de représenter maintenant plus de 70 p. 100 de l'ensemble des emplois au Canada. Cette proportion ne fera d'ailleurs qu'augmenter,

encore que les projections du marché du travail pour l'an 2000 indiquent un ralentissement de cette tendance au cours de la prochaine décennie[4]. Malgré cette décélération, le nombre d'emplois devrait augmenter de 2 173 000 dans le secteur des services entre 1986 et l'an 2000[5]. Cette tendance n'est pas particulière au Canada. Tous les pays industrialisés constatent un déplacement de la main-d'oeuvre du secteur des biens à celui des services, d'où une diminution de la part des activités de fabrication dans l'emploi depuis la Deuxième Guerre mondiale. L'intensité du phénomène diffère cependant selon les pays, se révélant généralement plus marquée dans les économies les plus industrialisées[6].

Le changement technologique, joint à cette évolution de la structure de l'emploi, modifiera sensiblement les besoins de qualifications profes-

FIGURE 2.5
Évolution de la structure de l'emploi par grand secteur, 1946-2000

Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, n° 71-001 au catalogue; Emploi et Immigration Canada, Système de projections des professions au Canada (SPPC).



[4] Emploi et Immigration Canada, Système de projections des professions au Canada (SPPC).
[5] *Ibid.*
[6] OCDE, *Perspectives de l'emploi*, septembre 1987, p. 22.

sionnelles. Les exigences du marché du travail évoluent rapidement, et dans le sens d'une plus grande rigueur. Sous l'effet du perfectionnement des tâches, bien des activités qui naguère étaient essentiellement manuelles deviennent de plus en plus intellectuelles, ce qui oblige à manier davantage les chiffres, la langue et les connaissances scientifiques et techniques. Cette évolution est lourde de conséquences pour tous les Canadiens.

CHAPITRE SIX

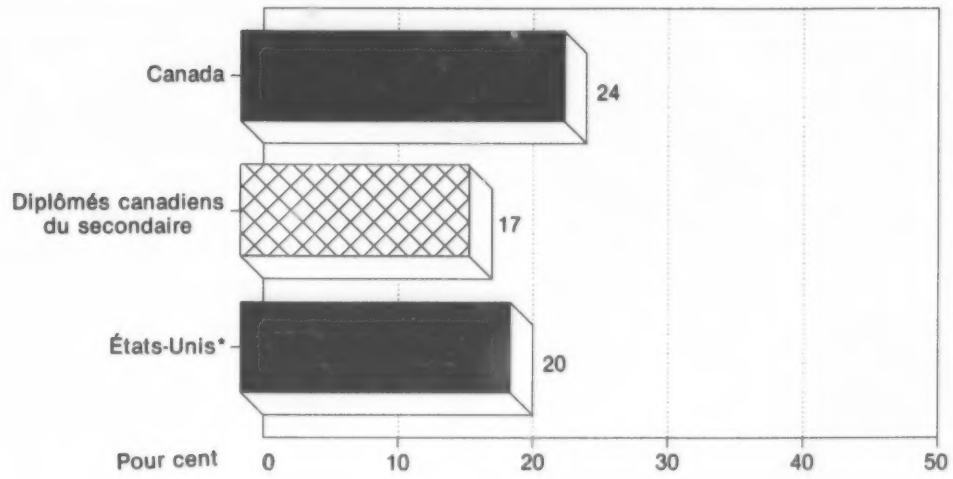
L'éducation, un préalable indispensable

Le Canada est maintenant bien engagé dans l'« ère de l'information ». Alors qu'on exige un niveau toujours plus élevé de compétences, des éléments importants de la population canadienne ne sont pas armés pour relever le défi que représente ce changement. D'après une enquête Southam de 1987, environ cinq millions de Canadiens ne possèdent pas, en lecture, en écriture et en calcul, le niveau requis pour profiter pleinement des avantages de la société moderne. Un Canadien sur quatre de plus de 18 ans souffre d'analphabétisme fonctionnel, contre une personne sur cinq aux États-Unis. Ce phénomène touche toutes les couches de la société canadienne. Il peut s'agir de personnes qui ont arrêté leurs études de bonne heure ou de travailleurs âgés qui ont appris un métier au début de leur vie active et ne se sont pas tenus à jour ensuite. On trouve aussi 17 p. 100 « d'analphabètes fonctionnels » parmi les Canadiens qui ont terminé leur secondaire (figure 2.6).

L'analphabétisme fonctionnel fait obstacle non seulement à l'emploi, mais aussi à la formation professionnelle et au recyclage. Les analphabètes fonctionnels ne possèdent pas le niveau de base qui leur permettrait de bénéficier d'une formation. Le taux de décrochage dans les écoles secondaires au Canada est un autre point noir. À l'heure actuelle, environ 30 p. 100 des élèves abandonnent leurs études avant d'avoir terminé leur 12e année. Ils sont donc mal préparés à une vie professionnelle d'apprentissage permanent. Une étude récente de Gilles Dusseault pour le compte du Sommet québécois de la technologie (1988) fournit des indications inquiétantes. Bien que les élèves francophones de 5e année, au Québec, se classent au quatrième rang parmi 15 pays au plan des résultats en sciences, ils se retrouvent au treizième rang à la fin du secondaire. Quant aux élèves de langue anglaise du Québec, ils viennent au septième rang et au onzième rang respectivement.

Le Conseil juge cette situation grave, car les chiffres démontrent une corrélation directe entre le niveau de scolarité et le taux de chômage. Chez les diplômés universitaires, par exemple, le taux de chômage est inférieur de près de deux-tiers à ce qu'il est pour les personnes qui n'ont pas terminé leur 8e année (figure 2.7).

FIGURE 2.6
Taux d'analphabétisme fonctionnel, 1987
Source : Enquête Southam, 1987.



* L. Stedman et C. Kaestle, "Literacy and Reading Performance in the United States from 1880 to Present", *Reading Resource Quarterly* (hiver 1987).

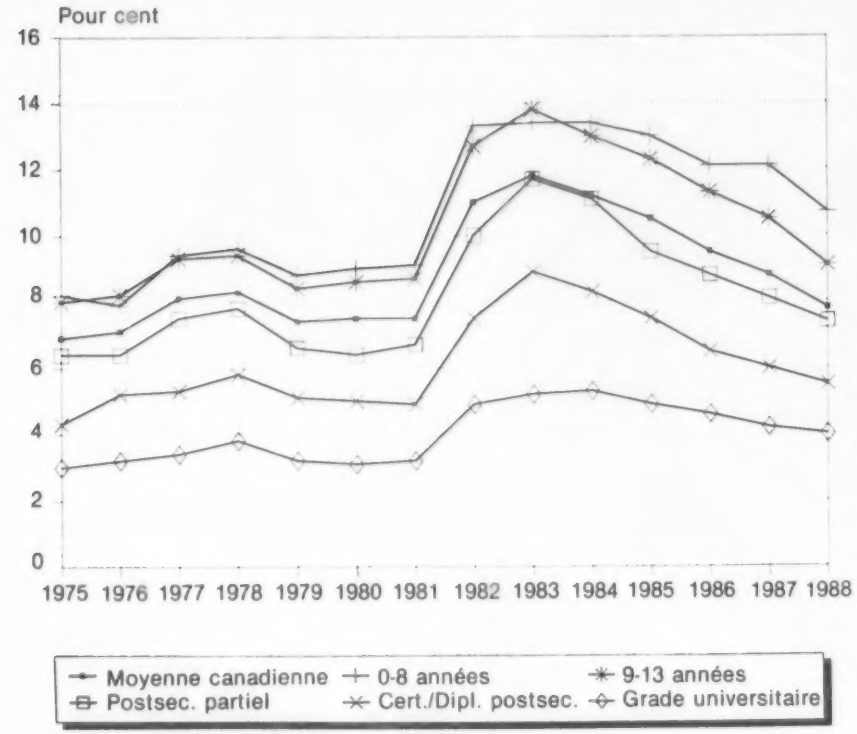
Ces constats sont déjà bien assez graves, mais ils sont encore plus inquiétants lorsqu'on les replace dans le contexte des pénuries existantes ou nouvelles de main-d'oeuvre qualifiée qui risquent d'entraver le Canada dans sa recherche d'une plus grande compétitivité. Ces pénuries sont de plus en plus fréquentes dans les nouveaux secteurs de pointe[7]. Alors que l'augmentation de la demande de compétences scientifiques est une certitude, le Conseil constate que le Canada est précédé par les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni pour ce qui est du nombre relatif de diplômés scientifiques (figure 2.8)[8].

Ces réalités n'ont rien de nouveau. Elles ont été signalées à maintes reprises. En les soulignant, le Conseil tient à rappeler une opinion de

[7] OCDE, *Perspectives de politique scientifique et technologique, 1988* (Paris, 1988), p. 81.

[8] Ces chiffres ne reflètent que les grades universitaires. Ils ne tiennent pas compte des autres qualifications professionnelles comme les diplômes techniques, qui sont assez répandus en Allemagne fédérale et en Suède.

FIGURE 2.7
Taux de chômage en fonction du niveau de scolarité, Canada, 1975-1988
Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, n° 71-001 au catalogue.



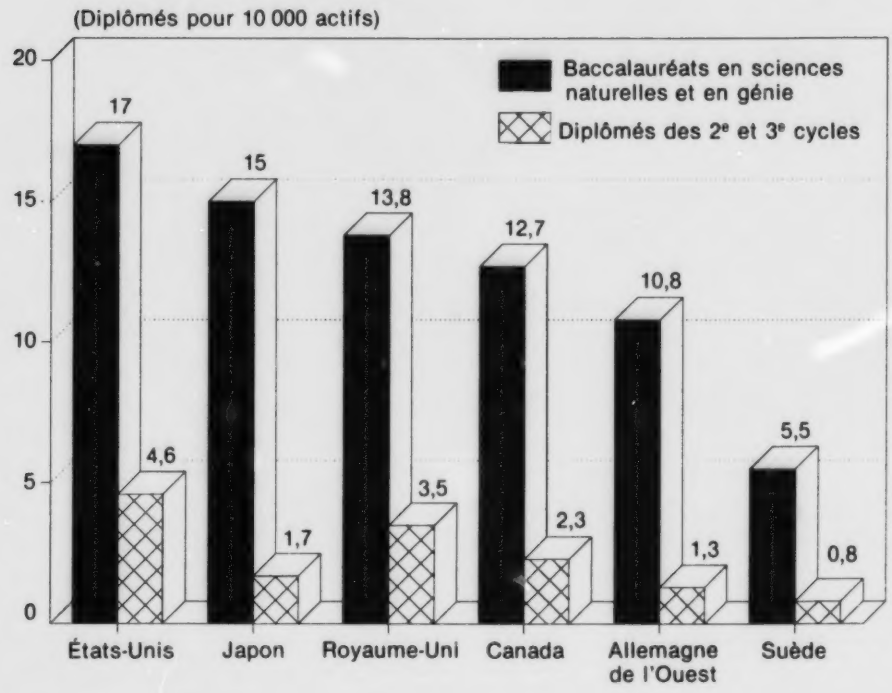
plus en plus partagée au niveau national – ainsi que par de nombreuses autorités provinciales en matière d'éducation – selon laquelle il faut apporter des améliorations sensibles à l'éducation, partout au Canada.

L'accroissement du financement ne semble pas être la solution. Le Canada vient bien avant la plupart des autres pays développés au chapitre des dépenses publiques consacrées à l'éducation de tous niveaux en proportion du PNB – 7,4 p. 100, comparativement à une moyenne de 5,8 p. 100 au niveau international (figure 2.9).

Le renforcement des systèmes d'éducation et l'amélioration de leur souplesse face à l'évolution des besoins de l'économie vont également bien au-delà, selon le Conseil, de la simple nécessité, pour le secteur de l'éducation tel que nous le connaissons, de faire « du meilleur travail ». Il faut revoir complètement le rôle de l'éducation, remettre en question des hypothèses bien admises. Il faut établir un équilibre judicieux entre les buts de l'individu en matière d'éducation et les besoins d'une économie en évolution rapide. Il pourrait être utile d'examiner en détail les façons nouvelles d'améliorer l'éducation permanente afin qu'elle soit

FIGURE 2.8
Baccalauréats et diplômés des 2e et 3e cycles en sciences naturelles et en génie

Source : Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, Rapport du comité industriel, février 1988, p. 82.



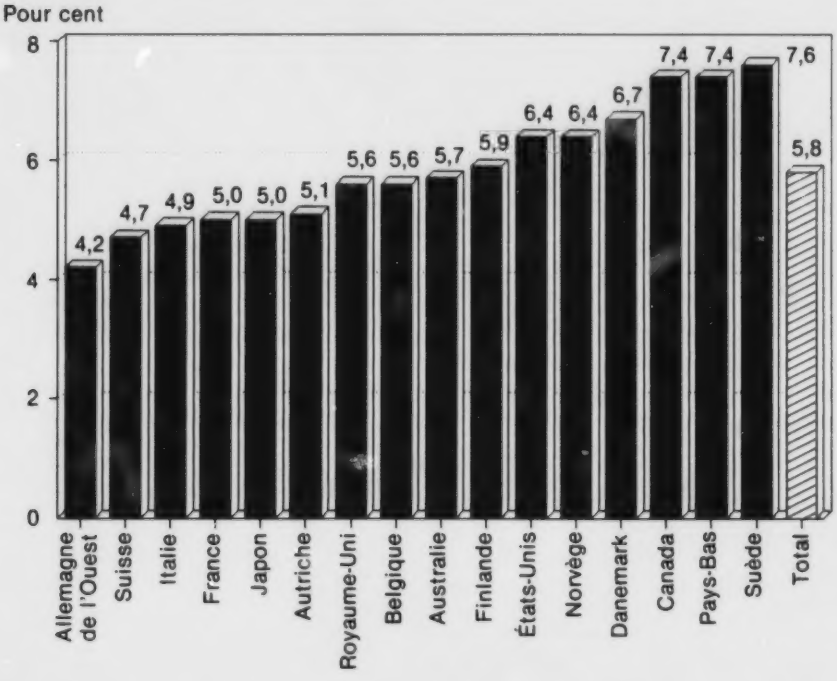
plus accessible et mieux adaptée à l'évolution du marché du travail. Il pourrait également être nécessaire d'étudier le rôle des techniques modernes dans l'éducation.

Bien que le Conseil ne désire pas se lancer dans un grand débat sur la philosophie de l'éducation – qui est essentiellement du ressort des provinces, ainsi que du gouvernement fédéral –, il tient à exposer quelques-unes de ses réflexions.

Compte tenu de l'importance de l'analphabétisme fonctionnel chez les Canadiens, d'un taux de décrochage élevé et de la coexistence de pénuries de main-d'oeuvre et d'un chômage appréciable, le Conseil est d'avis que les systèmes d'éducation préparent mal certains groupes importants au Canada aux défis d'une société moderne. Le Conseil est d'avis que l'éducation poursuit trois grands objectifs, qui devraient servir de base pour réexaminer – et rééquilibrer – les systèmes d'éducation : la transmission d'un savoir de base, de valeurs sociales et d'aptitudes à l'apprentissage permanent.

FIGURE 2.9
Dépenses publiques consacrées à l'éducation en pourcentage du Produit national brut, Canada et quinze autres pays développés, moyenne de 1965, 1970, 1975, 1980, et 1985

Source : Cité dans Secrétariat d'État du Canada, *Profil de l'enseignement supérieur au Canada*, février 1989.



La transmission d'un savoir de base, l'objectif premier de l'éducation aux yeux du Conseil, a régressé au fil des années. Il convient de la remettre à l'honneur puisque l'insuffisance des connaissances de base – savoir lire, écrire et compter – constitue maintenant un problème pour un Canadien adulte sur quatre. La transmission de valeurs sociales est un deuxième objectif des plus importants, qui mérite d'être renforcé. Non seulement des valeurs sociales bien développées contribuent à l'harmonie de la société, mais elles sont importantes sur le plan de l'emploi, car leur absence risque de faire obstacle à la formation professionnelle, à l'obtention et au maintien d'un emploi. Le troisième objectif de l'éducation – enseigner aux individus comment apprendre leur vie durant – devient maintenant capital. Le changement technologique s'accélérant, il pourrait être nécessaire d'apprendre trois ou quatre métiers différents au cours de la vie active; aussi faut-il être préparé à cet effort d'apprentissage.

Pour le Conseil, un débat sur l'éducation – débouchant sur des mesures immédiates – est une nécessité pressante. Il faut élaborer et mettre en oeuvre sans tarder des mesures correctives afin de venir en aide à ceux et celles qui sont déjà sortis du système d'enseignement et sont mal armés pour répondre aux exigences croissantes du marché du travail. À cet égard, le Conseil a été heureux de noter la création, en 1988, du Secrétariat à l'alphabétisation, doté par le gouvernement fédéral d'un budget de 110 millions de dollars sur cinq ans. Le Secrétariat est chargé de coordonner une riposte fédérale au problème de l'analphabétisme, avec le concours des provinces et du secteur non gouvernemental. Malgré l'urgence d'autres mesures correctives, il est également impératif, de l'avis du Conseil, de s'assurer qu'à l'avenir le système d'éducation enseigne à chacun la façon d'acquérir les compétences de plus en plus poussées qu'exigera l'« ère de l'information » et leur inculque des valeurs sociales. Il est indispensable, selon le Conseil, d'inscrire aux programmes d'études des questions comme l'esprit d'entreprise, l'excellence industrielle, l'ouverture sur l'extérieur et les réalités du milieu du travail.

Pour la conception et la mise en oeuvre de ces mesures, il faudra absolument faire appel à la participation du secteur privé de manière à atteindre les trois objectifs de l'éducation.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- les premiers ministres entreprennent sans tarder de trouver un mécanisme approprié pour revoir les systèmes d'éducation et de formation du Canada afin de les rendre plus sensibles aux exigences d'une économie intérieure et internationale en mutation rapide. Ce mécanisme devrait faire appel à la participation des entreprises et des travailleurs, et pourrait prendre la forme d'une commission royale d'enquête fédérale-provinciale sur l'éducation et la formation.

CHAPITRE SEPT

La formation, clé du succès

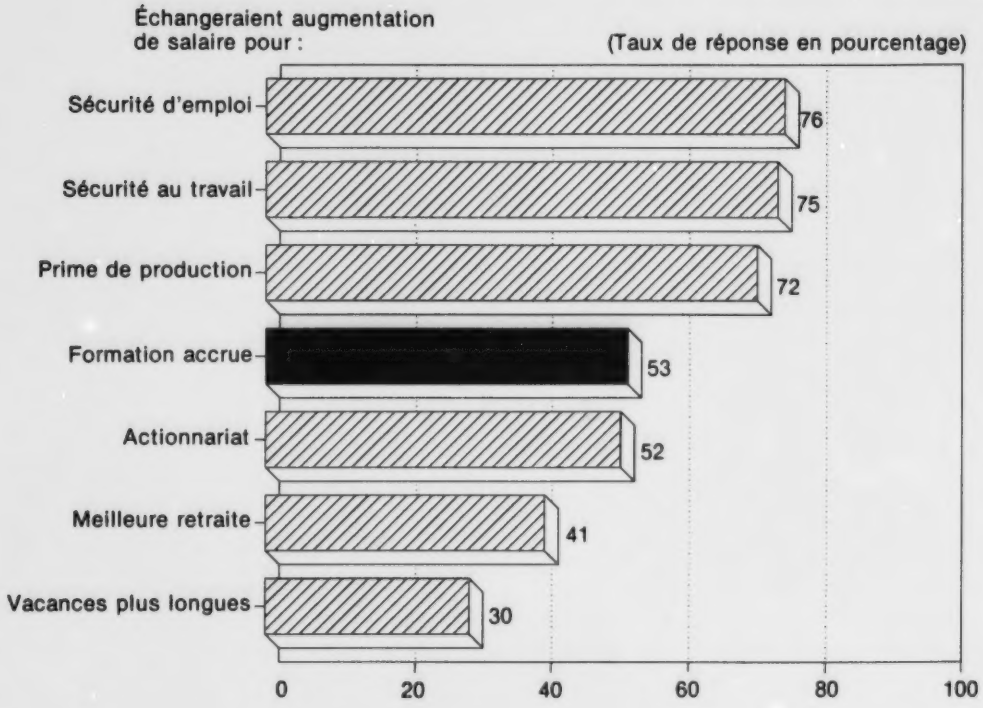
L'importance de la formation est largement reconnue au Canada. Dans son rapport trimestriel de décembre 1988, Decima estimait que plus de la moitié (53 p. 100) de la population active canadienne était prête à échanger des augmentations salariales contre un meilleur accès à la formation. Comme l'indique la figure 2.10, cette proportion représente près du double de celle (30 p. cent) des travailleurs qui préféreraient des vacances plus longues. En outre, une meilleure sécurité d'emploi – à laquelle la formation professionnelle peut certainement apporter une contribution appréciable – serait préférée à des gains salariaux par 76 p. 100 des répondants.

Dans le contexte de plus en plus global qui est le nôtre, le Conseil voit dans la formation professionnelle non seulement un impératif, mais aussi un bon investissement. Elle profite tant à l'employeur qu'aux employés. Selon le Conseil, une main-d'oeuvre mieux préparée, qui rend les entreprises plus productives et améliore la qualité de vie au travail, procure des économies et des avantages marqués. Par exemple, une main-d'oeuvre hautement qualifiée contribue à réduire les erreurs et la surveillance requise. Elle contribue à accroître la productivité et la qualité des produits. Elle permet d'améliorer les habitudes, les attitudes et la motivation au travail. Elle peut favoriser la compréhension des principes et des activités de l'entreprise et aider les travailleurs à réaliser leur potentiel.

Le perfectionnement professionnel, selon le Conseil, favorisera l'adaptabilité des travailleurs au sein de l'entreprise, accroissant du même coup leur satisfaction et évitant de coûteuses opérations de licenciement et d'embauche. Le Conseil estime en outre que la formation rendra les travailleurs plus adaptables en cas de licenciement. La formation professionnelle est un moyen de maintenir son emploi, de s'assurer une réembauche rapide et de réduire au minimum le chômage.

M. R. Reich, économiste de Harvard qui a beaucoup étudié les questions de compétitivité et de politique industrielle, estime que « la compétence de la main-d'oeuvre est devenue la seule dimension de la production qui permette aux nations avancées d'acquérir et de conserver

FIGURE 2.10
Priorités des travailleurs canadiens, 1988
Source : Rapport trimestriel Decima, décembre 1988.



un avantage... On peut maintenant établir des installations de production n'importe où. Il suffit d'une impulsion électronique pour déplacer des capitaux d'un coin à l'autre de la planète. Les procédés de production qui dépendent d'une main-d'oeuvre qualifiée doivent demeurer là où cette main-d'oeuvre se trouve... »[9]. Le Conseil est d'avis que la compétitivité du Canada, comme celle de la plupart des pays industrialisés, dépendra d'une main-d'oeuvre qualifiée.

[9] Robert Reich, « Beyond Free Trade », *Foreign Affairs*, printemps 1989, p.782

CHAPITRE HUIT

Une stratégie de promotion des compétences

Pour relever les défis que posera le marché du travail au cours de la prochaine décennie, il faudra faire preuve, selon le Conseil, d'efforts redoublés et concertés. Malgré une croissance appréciable de l'emploi – plus de 1,3 million d'emplois ont été créés entre 1984 et 1988 – et une diminution constante du taux de chômage global depuis 1984, le pays est confronté à des problèmes persistants[10]. Des pénuries de main-d'oeuvre coexistent avec un chômage de longue durée[11]. Le travail à temps partiel involontaire reste fréquent[12]. Les perspectives de réembauche des travailleurs âgés et des immigrantes sont faibles après un licenciement[13]. De plus, d'importantes disparités régionales persistent au niveau de l'emploi[14].

[10] Sur une base annuelle moyenne, le nombre d'emplois s'établissait à 10 932 000 en 1984 et à 12 244 000 en 1988. Le taux annuel moyen de chômage est passé de 11,2 p. 100 en 1984 à 7,8 p. 100 en 1988. Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.

[11] En janvier 1988, 14 p. 100 des entreprises de fabrication souffraient d'une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée. Simultanément, sur une base annuelle moyenne, 13,1 p. 100 (135 000) des chômeurs (1 031 000) en 1988 étaient sans travail pendant six mois ou plus et 7,1 p. 100 (73 000) pendant 53 semaines ou plus. Industrie manufacturière canadienne, Enquête trimestrielle sur les perspectives du monde des affaires; Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.

[12] En 1988, sur une base annuelle moyenne, 23,7 p. 100 (446 000) des travailleurs à temps partiel (1 882 000) l'étaient contre leur volonté. Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.

[13] En 1988, sur une base annuelle moyenne, 17,5 p. 100 des chômeurs de 45 ans ou plus étaient sans travail pendant 27 à 52 semaines, contre 12,1 p. 100 pour les travailleurs de 15 à 44 ans, et 14,4 p. 100 étaient sans travail pendant plus de 53 semaines, comparativement à 5,4 p. 100 pour les 15 à 44 ans. Statistique Canada, *Enquête sur la population active*. On ne dispose pas de statistiques spécifiques pour les immigrantes, mais des renseignements de nature anecdotique indiquent une tendance analogue.

[14] En 1988, sur une base annuelle moyenne, le taux de chômage s'établissait à 16,4 p. 100 à Terre-Neuve et 5 p. 100 en Ontario. Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.

La vieille théorie qui associe vigueur économique et plein-emploi n'est plus valable. L'économie canadienne a enregistré dans l'ensemble une forte croissance. Pourtant, le chômage persiste, tandis que d'importantes pénuries de main-d'oeuvre qualifiée se manifestent. Devant ces phénomènes, le Conseil conclut à la nécessité de réorienter fermement les politiques du marché du travail.

Le Conseil proposera dans ce chapitre quelques principes susceptibles d'inspirer cette réorientation et examinera notamment :

- les mesures propres à l'ALÉ, par opposition à l'adaptation au changement permanent;
- les grands axes d'une stratégie de promotion des compétences;
- le tremplin et le filet de sécurité; et
- un cadre général.

MESURES PROPRES À L'ALÉ, PAR OPPOSITION À L'ADAPTATION AU CHANGEMENT PERMANENT

Les Canadiens ont relevé bien des défis déjà. Beaucoup d'autres les attendent d'ici l'an 2000. Ceux qui découlent de l'ALÉ sont importants. À cet égard, le Conseil pourrait étudier les questions d'adaptation de la main-d'oeuvre uniquement dans le contexte des défis et possibilités liés à l'Accord. Il estime toutefois que ce champ d'étude serait trop étroit et risquerait d'induire en erreur les responsables de la politique publique, ainsi que nombre de Canadiens. De l'avis du Conseil, les Canadiens doivent s'adapter aux défis exposés précédemment, au changement permanent, s'ils veulent tirer tout le parti possible de l'ALÉ.

Le Conseil estime qu'une stratégie d'adaptation efficace ne peut être que globale, mais il est aussi apparu clairement pendant ses consultations que, dans la plupart des cas, il serait extrêmement difficile de faire la distinction entre l'adaptation à l'ALÉ et l'adaptation permanente nécessitée par le changement technologique, la globalisation du commerce, ou l'évolution des goûts des consommateurs. Le Conseil ne voudrait pas que les travailleurs, les syndicats et les directions d'entreprises au Canada aient à démontrer qu'un problème d'adaptation particulier découle de l'ALÉ. Il ne tient pas non plus à voir une lourde bureaucratie s'efforcer de déterminer si telle ou telle situation est imputable à l'ALÉ ou à d'autres facteurs. Ce qu'il veut, c'est que tous les Canadiens unissent leurs efforts pour s'adapter et sortir gagnants.

Conscient, d'une part, qu'on aurait le plus souvent beaucoup de mal à faire la différence entre l'adaptation nécessitée par l'ALÉ et par d'autres facteurs, le Conseil est parvenu, d'autre part, à la conclusion que, s'il devait établir des distinctions et recommander dans les programmes destinés au marché du travail des dispositions améliorées uniquement

pour l'ALÉ, la situation ne serait pas équitable. On créerait deux catégories de citoyens. Or, le Conseil tient à ce que tous les travailleurs canadiens, peu importe leur situation particulière, soient traités sur un pied d'égalité.

Le Conseil estime donc qu'il ne serait ni possible, ni souhaitable d'établir une distinction entre l'adaptation à l'ALÉ et l'adaptation au changement permanent. Le perfectionnement des ressources humaines et les mesures de soutien à l'adaptation de la main-d'oeuvre doivent être envisagés dans un contexte global.

GRANDS AXES D'UNE STRATÉGIE DE PROMOTION DES COMPÉTENCES

La reconnaissance de plus en plus générale du rôle déterminant que jouent les ressources humaines dans les performances économiques, la qualité de la vie et les possibilités d'épanouissement personnel des travailleurs représente un grand pas dans la recherche d'une compétitivité accrue au Canada. Les Canadiens doivent cependant réaliser maintenant d'autres progrès s'ils veulent vraiment relever le défi. Travailleurs et directions d'entreprises doivent collaborer davantage. Ils doivent exceller dans la « planification des ressources humaines », qui constitue la clé de voûte d'une stratégie de promotion des compétences. Ils doivent se doter de toute urgence d'une « culture de la formation ».

La section suivante verra le Conseil se pencher sur les trois piliers, selon lui, d'une stratégie de promotion des compétences : une plus grande coopération entreprises-travailleurs, une meilleure planification des ressources humaines et une formation accrue dans le secteur privé.

Plus grande coopération entreprises-travailleurs

Une plus grande coopération entre les travailleurs et les directions d'entreprises, qui déboucherait sur un effort constructif d'adaptation, constitue, dans l'esprit du Conseil, un élément fondamental d'une stratégie de promotion des compétences. Le Conseil souscrit sans réserve à l'opinion exprimée récemment dans une publication du *British North American Committee* : « La politique de la confrontation ne peut s'accommoder des changements à apporter aux relations entre travailleurs et directions d'entreprises pour les aider à résoudre les problèmes difficiles créés par l'évolution de l'économie internationale et les technologies nouvelles »[15]. Bien que le renforcement de la coopération relève du secteur privé, le

[15] British North American Committee, *New Departures in Industrial Relations : Developments in the U.S., the U.K. and Canada*. An occasional Paper (Washington, D.C., avril 1988, p. 4).

Conseil considère qu'il est du devoir des pouvoirs publics de favoriser cette évolution.

Le Conseil est favorable aux démarches novatrices. Un projet entrepris par Emploi et Immigration Canada (EIC) avec le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) constitue par exemple une expérience visant à promouvoir la coopération entre les travailleurs et les entreprises ainsi que les mesures d'adaptation prises à l'initiative de l'industrie en faveur des travailleurs licenciés dans la sidérurgie; le Conseil est d'avis que cette expérience mérite d'être suivie avec attention. Dans le cadre du programme d'Aide à l'innovation, EIC a accepté d'aider financièrement le CCCES à élaborer et mettre en oeuvre des mesures d'adaptation[16]. L'idée du CCCES repose sur l'amélioration des relations ouvrières-patronales. La première condition consiste en fait à établir un comité paritaire ouvrier-patronal dans toute usine où des travailleurs vont être licenciés. Cela oblige parfois à abandonner une attitude de confrontation. Comme l'a avoué un ancien ajusteur à la Frankel Steel de Milton (Ontario) : « Quand vous faites du syndicalisme, vous n'êtes évidemment pas très chaud pour le processus [du CCCES], et il en va de même pour la direction. Mais quand l'usine ferme, cela nous rapproche parce que tout le monde est touché. L'heure n'est plus aux querelles : des deux côtés, on se cherche un emploi. »[17] Même si cette coopération peut parfois se révéler difficile, l'expérience de la Frankel Steel prouve qu'elle peut contribuer à une adaptation rapide. D'après le rapport final du comité chargé du projet, 99 p. 100 des 250 travailleurs déplacés ont retrouvé du travail. Le Conseil trouve cette expérience positive et invite d'autres industries à innover afin d'améliorer la coopération entre les travailleurs et les directions d'entreprise.

Le Conseil a également noté qu'EIC possédait déjà un outil éprouvé d'amélioration de la coopération ouvrière-patronale avec son Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI). Instauré en 1963, ce Service a pour objet d'inciter employeurs et salariés à collaborer de manière à faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre dans une usine, un secteur ou une localité. Il aide le secteur privé à régler ses problèmes d'adaptation avant qu'il ne soit trop tard en faisant appel à des conseillers industriels. Chaque intervention agréée par le SAAI comporte l'établissement d'un comité où siègent des représentants de l'employeur et des travailleurs, et que préside un tiers neutre. D'après une évaluation du programme, les représentants des deux parties ainsi que les présidents ont géné-

[16] Pour plus de renseignements sur ce programme, voir l'annexe D.

[17] La Frankel Steel de Milton (Ontario) a fermé en janvier 1988, faisant disparaître 250 emplois.

ralement estimé que ce programme avait amélioré les relations ouvrières-patronales[18].

Malgré cette influence positive du SAAI sur les relations ouvrières-patronales, le Conseil a relevé qu'on ne lui attribuait qu'un budget de 11,4 millions de dollars, ce qui limite considérablement la portée de ses activités.

L'esprit de telles initiatives gouvernementales mérite d'être loué, selon le Conseil. Celui-ci estime en fait que les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle de catalyseur dans la coopération entre travailleurs et directions d'entreprises, et signale qu'il convient d'accroître les ressources engagées dans ce domaine. Toutefois, il tient à souligner que, pour relever les défis et saisir les possibilités que présentent le changement technologique et la globalisation croissante de l'économie, entreprises et travailleurs doivent s'efforcer de tourner la page de la confrontation.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- En vue de promouvoir la coopération ouvrière-patronale :
  - le gouvernement double les crédits du SAAI et accroisse les effectifs nécessaires à son administration;
  - le gouvernement envisage de financer des démarches nouvelles et originales dans le cadre du programme d'Aide à l'innovation.
- D'autres initiatives soient encouragées, par exemple l'amélioration de la perception sociale des questions de changement technologique en milieu de travail.

Meilleure planification des ressources humaines

Une planification améliorée et plus systématique des ressources humaines est indispensable, aux yeux du Conseil. Elle est en effet essentielle si les Canadiens veulent relever les défis et saisir les possibilités qui les attendent. De concert avec les travailleurs, les entreprises doivent préparer leur main-d'oeuvre aux réalités nouvelles que constituent le

[18] Emploi et Immigration Canada, Politique stratégique et planification, Direction de l'évaluation des programmes, Étude du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, rapport final, p. 68.

changement technologique, les modifications de l'organisation du travail, l'apparition de nouvelles gammes de produits et de nouvelles installations de production, la rationalisation d'autres installations de production ou la naissance et le déclin d'activités industrielles. La planification des ressources humaines est une notion simple qui, réduite à sa plus simple expression, peut profiter même à la plus petite des entreprises. Dans les grandes sociétés ou au niveau national, elle peut atteindre un grand raffinement. À tous les niveaux, elle offre des moyens concrets et efficaces d'accroître la productivité et de réduire au minimum les effets négatifs sur le marché du travail. S'ils veulent éviter de grandes perturbations, les Canadiens doivent se préparer dès maintenant. Non seulement une planification entreprise de bonne heure réduit la résistance au changement, mais elle facilite l'adaptation.

Le Conseil aimerait que la planification des ressources humaines soit pratiquée aussi bien par les entreprises que par les travailleurs dans tous les secteurs de l'économie. Cette planification doit s'étendre à tous les paliers de l'industrie et devenir un élément clé d'un programme national de promotion de la compétitivité. Le renforcement du rôle que joue le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP), par exemple, permettrait peut-être de faciliter cette planification. Au niveau de l'industrie, le Conseil est heureux de noter les activités d'organismes comme le Conseil du service d'entretien et de réparation automobiles du Canada ou de l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada. Au niveau de l'entreprise, la planification des ressources humaines doit être intimement liée au plan d'exploitation ou à la stratégie de l'entreprise, puisqu'elle s'insère dans l'orientation future de toute société, comme le démontrent des entreprises comme IBM Canada ou Xerox Corporation.

Le Conseil estime que la planification des ressources humaines incombe principalement et conjointement aux entreprises et aux travailleurs. Il est également d'avis que l'État devrait jouer un rôle de catalyseur en la matière en sensibilisant les Canadiens aux avantages de cette planification et en offrant des services de soutien. Le Conseil a relevé des exemples encourageants d'initiatives publiques dans ce domaine. EIC a conclu des accords avec des organismes privés pour les aider à définir leurs besoins actuels et futurs de compétences et s'assurer que la formation offerte par des entreprises ou des établissements d'enseignement répondait bien à leurs besoins. Les ententes conclues avec l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada et l'Association des industries aérospatiales du Canada en constituent deux exemples.

Le Conseil estime que ce genre de démarche mérite qu'on s'y intéresse de plus près afin de déterminer la mesure dans laquelle des secteurs industriels peuvent gérer l'adaptation et mettre en place des programmes avec plus d'efficacité que l'État. Il est également indispensable de mieux définir la manière dont l'État pourrait jouer un rôle efficace de catalyseur.

Aux yeux du Conseil, l'État pourrait jouer un rôle plus direct. Il devrait par exemple envisager la possibilité d'exiger que toute demande d'aide fédérale s'accompagne d'un plan de ressources humaines. Le Conseil tient cependant à souligner que chaque plan devrait bien préciser le niveau de consultation entre les travailleurs et la direction.

Par ses programmes, l'État pourrait aussi jouer un rôle important dans la planification des ressources humaines en accordant plus d'importance à la formation publique dans les domaines où apparaissent des possibilités ou des problèmes nouveaux. À cet égard, le Conseil a repéré un programme d'EIC qui met l'accent sur le lien entre le perfectionnement « préventif » et « curatif ». L'option Emploi continu du programme d'Acquisition de compétences a été instaurée en juillet 1988. Cette option offre une aide financière afin de défrayer le coût de la formation en milieu de travail, les dépenses salariales et les autres frais engagés par des employeurs nouveaux ou en expansion lorsqu'ils engagent et forment des travailleurs qui viennent d'être mis à pied ou dont l'emploi est menacé par le changement technologique ou l'évolution du marché (le SAAI doit certifier que les activités sont admissibles). L'orientation de cette option paraît prometteuse, mais cela ne fait pas assez longtemps qu'elle existe pour qu'on puisse l'évaluer. Le Conseil a également relevé que les crédits qui y étaient consacrés – quelque 4 millions de dollars pour 1988-1989, étaient limités.

En conclusion, le Conseil souhaite rappeler une fois encore l'importance de la planification des ressources humaines pour le Canada s'il veut accroître sa compétitivité. Toute l'économie doit se persuader au plus vite de la nécessité de cette planification, qui incombe principalement aux entreprises et aux travailleurs. Emploi et Immigration Canada peut jouer un rôle de catalyseur. Industrie, Sciences et Technologie Canada peut également offrir des services appréciables dans le domaine des technologies nouvelles grâce aux initiatives sectorielles en faveur de la compétitivité évoquées au chapitre 11. En dernière analyse, c'est toutefois au secteur privé qu'il revient de prendre l'initiative.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- Le secteur privé – directions et travailleurs – cherchent des moyens nouveaux de planifier ensemble l'adaptation au changement;
- l'État apporte un soutien accru à la planification des ressources humaines par l'intermédiaire du SAAI;
- l'État fasse de la planification des ressources humaines et de l'établissement d'objectifs une condition préalable à l'obtention d'une aide fédérale par les entreprises.

Formation accrue dans le secteur privé

Selon les données recueillies, l'effort global consenti pour la formation par le secteur privé au Canada est limité (bien que, il est vrai, on ne s'entende guère sur la nature de la formation). En 1987, les dépenses consacrées à la formation professionnelle et au recyclage par le secteur privé étaient évaluées à environ 1,5 milliard de dollars[19] – soit un peu plus de 100 $ par travailleur, en moyenne. Les entreprises américaines dépensent actuellement à peu près 80 milliards de dollars par an pour former leur personnel, ce qui équivaut au montant dépensé par toutes les universités publiques et privées et par les collèges dont le cycle est de quatre ans[20].

De plus, la majeure partie des dépenses de formation au Canada est concentrée dans un nombre restreint d'entreprises. D'après Canadian Facts, en 1984 trois établissements sur quatre ne dispensaient aucune formation à proprement parler[21]. Il semble bien que la formation se concentre dans les industries de capital plutôt que dans les industries de main-d'oeuvre, de même que dans les secteurs d'activité en expansion plutôt que dans les industries en perte de vitesse. En outre, les faits montrent que, dans les entreprises qui offrent des programmes de formation, ces derniers s'adressent en grande partie au personnel qui a déjà un niveau supérieur de scolarité et de rémunération[22].

[19] Le chiffre de 1987 a été extrapolé de données de 1984 provenant de l'Étude sur la formation professionnelle et le perfectionnement, qui avait été commandée par Emploi et Immigration Canada et par la Commission ontarienne de la main-d'oeuvre, 1985.

[20] OCDE, *Perspectives de politique scientifique et technologique*, 1988, p. 14-15.

[21] Canadian Facts, *Manpower Training and Development Study*, 1985.

[22] OCDE, Conférence intergouvernementale sur la formation et l'économie dans une société en mutation, Paris, Le rôle de l'éducation dans la préparation et l'adaptation de la main-d'oeuvre, Paris, 16-18 mars 1988, p. 72.

Le Conseil est d'avis que la responsabilité de la formation des chômeurs – à peu près un million de personnes – appartient principalement à l'État. Il est cependant persuadé que c'est au secteur privé qu'incombe le gros de l'effort à consentir en matière de formation au Canada – c'est-à-dire la formation des personnes occupées, au nombre d'environ 12 millions. C'est avec regret que le Conseil constate que le secteur privé n'a pas encore une mentalité de formation. Il incite vivement les sociétés à renforcer leurs efforts de formation et les travailleurs à prendre les mesures voulues pour accroître leurs compétences.

Le Conseil est loin d'affirmer que toutes les entreprises font preuve de la même négligence dans ce domaine au Canada. Certaines, bien au contraire, accordent une grande importance à la formation. IBM Canada est du nombre. C'est une entreprise qui se maintient bien dans un secteur en évolution rapide. En 1987, elle a consacré 29,6 millions de dollars à la formation, soit 2 437 $ en moyenne par employé. Chaque année, le personnel bénéficie en moyenne de huit jours et demi de formation, sans compter une période de six mois à l'embauche. Chez IBM, la formation fait partie intégrante du travail. Chaque membre du personnel fait l'objet d'une évaluation annuelle de rendement et participe à une séance de perfectionnement afin de déterminer les activités de formation qui répondront à la fois à ses aspirations personnelles et aux besoins d'avancement au sein de l'entreprise. Il s'agit-là, aux yeux du Conseil, d'un bon exemple de la forme que devrait revêtir une éthique de formation dans le secteur privé.

Malgré ces quelques exemples d'entreprises très attachées à la formation, le Conseil est extrêmement préoccupé de constater que cette attitude n'est pas plus répandue. Le secteur privé doit de toute urgence engager un effort général en faveur de la formation, au profit tant des employeurs que du personnel. Si tous participaient à cet effort, les employeurs qui font de la formation ne seraient pas victimes du maraudage de concurrents qui, eux, n'investissent pas dans les compétences de leur personnel. De plus, la formation accroît considérablement la satisfaction des travailleurs en leur permettant de réaliser leur potentiel. Le Conseil ne soulignera jamais assez combien les entreprises canadiennes doivent repenser leur conception de la formation. Celle-ci, loin d'être une activité résiduelle, doit être intégrée au travail. Pour le Conseil, c'est aux pouvoirs publics qu'il appartient de doter chaque citoyen d'un savoir mathématique, scientifique et technique de base – moyennant une contribution appropriée du secteur privé –, mais c'est à ce dernier qu'il incombe de voir à ce que les travailleurs soient en mesure de relever les défis du marché du travail de demain. Le Conseil est d'avis que seul un effort permanent de formation et de recyclage dans le secteur privé permettra aux entreprises d'obtenir les compétences dont elles ont besoin, aux travailleurs d'accroître leurs capacités et aux deux groupes de s'adapter, afin de sortir gagnants.

Le Conseil estime qu'il ne suffira pas d'exhorter le secteur privé à accroître ses efforts de formation pour obtenir satisfaction. À son avis, l'État doit agir sans tarder afin d'amener les entreprises à offrir une formation de base; voici quelques suggestions en ce sens.

Le Conseil propose d'imposer aux entreprises une obligation fiscale qui serait entièrement effacée si elles dispensaient une formation de base à leurs employés. L'objectif serait de promouvoir une éthique de formation et d'inciter les entreprises à prendre en charge l'obtention des compétences nouvelles et de plus en plus poussées dont elles ont besoin. Il ne s'agit pas pour l'État de se procurer des recettes. Si le secteur privé ne dispensait pas la formation requise, l'État se servirait des fonds prélevés pour élaborer des programmes de formation, en consultation avec l'industrie et les travailleurs, afin qu'aucune pénurie de main-d'oeuvre qualifiée n'entrave la recherche d'une compétitivité accrue, que le Canada aborde le XXI^{e} siècle doté d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée et qu'il s'adapte afin de gagner.

Cette obligation fiscale devrait être établie à un niveau assez bas pour que les employeurs n'aient pas de mal à s'y conformer. Par exemple, étant donné que la masse salariale peut être estimée à 300 milliards de dollars au Canada, une obligation fiscale de 1 p. 100 permettrait de consacrer 3 milliards de dollars à la formation. Cette obligation serait instaurée moyennant un préavis largement suffisant pour permettre aux entreprises de s'y préparer. Elle pourrait aussi être assortie d'une disposition de report – par exemple sur cinq ans – de manière à offrir toute la souplesse voulue. Le Conseil est conscient que, si l'on ne prend pas certaines précautions, cette formule risque de n'entraîner qu'un accroissement minimal de la formation.

Bien que le principe soit simple, son application soulève des questions qui nécessiteront une étude plus approfondie et d'amples consultations. Le gouvernement fédéral devrait associer étroitement les provinces, le milieu des affaires et le monde du travail à la mise au point de ce mécanisme fiscal.

L'une des premières questions à aborder par les parties en cause sera d'examiner si l'infrastructure en place pour dispenser une formation, en particulier dans les secteurs de pointe, est suffisante. À cet égard, il pourrait être souhaitable d'évaluer la façon dont les techniques nouvelles pourraient accroître la capacité du secteur privé au Canada. Le Conseil estime que la mise au point, dans les collèges communautaires et d'autres établissements, de techniques avancées de formation bien adaptées aux conditions d'apprentissage des adultes – par exemple la formation automatisée – offre d'énormes possibilités. L'expérience des établissements industriels et militaires pourrait servir de modèle. Ces techniques permettent d'abaisser sensiblement le prix de revient de la formation par étudiant et de renforcer l'acquisition de connaissances.

La définition des activités admissibles de formation constituera une autre grande question. Les programmes admissibles doivent veiller à ne pas encourager la « formation fictive », c'est-à-dire une pseudo-formation dont les dépenses seraient admissibles. Pour élaborer cette définition, il faudra aussi se pencher sur des questions comme la formation en cours d'emploi ou à contrat, les frais directs et indirects de formation et l'apprentissage.

Les questions d'ordre pratique et administratif devront elles aussi faire l'objet d'une étude approfondie, en coopération. Conviendra-t-il de soumettre les petites entreprises et les grandes sociétés à des régimes différents? Est-il réaliste de s'attendre, par exemple, à ce qu'une petite entreprise de pêche de la région de l'Atlantique ou une petite affaire familiale située dans une localité isolée participent à cette initiative? Il faudra aussi se pencher sur la question des travailleurs saisonniers et temporaires, de même que sur le cas des entreprises non constituées en société et des services gouvernementaux. Les intervenants pourraient aussi vouloir étudier la possibilité d'appliquer une formule prévoyant un certain montant par heure de formation. Ce ne sont là que quelques-unes des questions qu'il faudra étudier. Les détails de cette initiative susciteront sans doute un vif débat, mais il ne faudra pas perdre de vue les principes primordiaux de justice, d'équité et de réduction de la paperasserie.

Le Conseil ne détient pas – et ne doit pas détenir – la réponse à toutes ces questions; il revient aux nombreuses parties en cause d'étudier soigneusement les détails de cette initiative, ainsi que des solutions de rechange comme celles que propose le Centre canadien du marché du travail et de la productivité, qui permettraient d'atteindre le même objectif. Le Conseil tient cependant à souligner que l'industrie doit prendre davantage ses responsabilités dans la mise en place d'une capacité de formation répondant aux besoins actuels et prévus. Les pouvoirs publics doivent encourager et faciliter le processus, sans pour autant imposer les besoins ou les solutions; ils doivent promouvoir une « culture de la formation ».

Outre qu'ils administreraient le mécanisme d'encouragement fiscal à la formation, les pouvoirs publics auraient un autre rôle important à jouer – un rôle de catalyseur dans la promotion de la formation dans le secteur privé. Ils pourraient par exemple offrir des services de conseil et d'analyse aux associations industrielles ou aux syndicats, peut-être, ainsi que des fonds de démarrage qui permettraient de planifier les besoins de perfectionnement professionnel et de mettre en oeuvre des solutions novatrices.

Le Conseil tient enfin à souligner que c'est aux Canadiens eux-mêmes de se doter d'une « culture de la formation ». L'État peut faciliter le processus, mais c'est au secteur privé qu'il reviendra de doter le pays d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée, capable de relever les défis du XXI^{e} siècle.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- Pour promouvoir la « culture de la formation » nécessaire à l'amélioration de la compétitivité du Canada, l'État élabore et mette en oeuvre une initiative destinée à produire un accroissement de la formation dans le secteur privé;
- l'État conçoive et mette en oeuvre un mécanisme souple d'obligation fiscale qui serait compensée par les dépenses de formation des entreprises, à concurrence du total de l'obligation;
- l'État facilite les activités de formation du secteur privé en offrant des services de conseil et d'analyse ou des fonds de démarrage aux employés, aux syndicats ou aux associations industrielles.

« TREMPLIN » ET « FILET DE SÉCURITÉ »

La plupart des pays industrialisés consacrent entre 2 et 3,5 p. 100 de leur produit intérieur brut aux dépenses publiques destinées au marché du travail, assurance-chômage comprise. Un premier objectif de ces programmes est de permettre aux chômeurs de retrouver un travail le plus vite possible. Ces programmes de « promotion de l'emploi » comprennent par exemple les services d'emploi, la formation et les mesures spéciales destinées aux jeunes ou aux handicapés. Un deuxième objectif consiste, pour certains programmes destinés au marché du travail, à soutenir le revenu des bénéficiaires, par exemple en versant des indemnités de chômage ou en facilitant un départ anticipé à la retraite pour des raisons liées au marché du travail.

Ces deux catégories de mesures procèdent, aux yeux du Conseil, de deux conceptions biens différentes : celle du « tremplin » et celle du « filet de sécurité ». La première n'est certes pas la voie de la facilité. Elle nécessite de l'imagination et s'accompagne aussi de frustrations, d'angoisses et parfois d'échecs. Son efficacité et son bon fonctionnement seront examinés à la loupe. Elle devra se caractériser par la continuité, mais devra pouvoir s'adapter aussi à l'évolution des besoins sur le marché du travail. La conception du tremplin constitue un véritable défi.

La deuxième conception – celle du « filet de sécurité » – est moins exigeante. Elle requiert, de l'avis du Conseil, beaucoup moins d'imagination. Le Conseil reconnaît qu'elle joue un rôle important si l'on veut avoir une société juste et équitable, mais il note qu'elle ne contribue pas au développement futur d'un pays.

Les pays recourent généralement aux deux catégories de mesures. Leur dosage présente cependant des différences appréciables selon les

pays, comme l'indique le tableau 2.1. La Suède, par exemple, consacre environ 70 p. 100 de ses dépenses destinées au marché du travail à des mesures de promotion de l'emploi. À l'autre extrémité de l'éventail, l'Australie y consacre 21 p. 100.

TABLEAU 2.1
Dépenses publiques de promotion de l'emploi et de soutien du revenu en pourcentage de l'ensemble des dépenses consacrées au marché du travail, 1987

	Promotion de l'emploi	Soutien du revenu
Suède	70	30
Allemagne	42	58
États-Unis	29	71
Royaume-Uni	35	65
Finlande	32	68
Japon	29	71
Canada	**25**	**75**
France	24	76
Australie	21	79

Source : tiré de *Perspectives de l'emploi*, OCDE, septembre 1988, p. 93.

Le Canada fait une large place au « filet de sécurité ». Il ne consacre que 25 p. 100 des dépenses publiques affectées au marché du travail à la promotion de l'emploi – le « tremplin ». Le Conseil estime que cette répartition devrait être rééquilibrée. À son avis, on devrait réduire l'importance relative du « filet de sécurité » au profit de celle du « tremplin ». C'est dans l'emploi, non le chômage, que les Canadiens devraient investir le plus.

Le Conseil, bien qu'il préconise un rééquilibrage, ne recommande pas une réorientation fondamentale de l'assurance-chômage (A-C). Il est conscient de l'importance du « filet de sécurité », en particulier pour les régions du Canada qui ne participent pas à part entière à la forte croissance de l'économie nationale.

Le Conseil estime que, si le secteur privé comme les pouvoirs publics mettaient davantage l'accent sur la promotion de l'emploi, on observerait avec le temps une diminution des dépenses d'A-C, parce qu'il y aurait beaucoup moins de prestataires.

CADRE GÉNÉRAL

Sur le plan des dépenses consacrées au marché du travail en proportion du produit intérieur brut, le Canada soutient avantageusement la comparaison avec bien des pays souvent proposés comme modèles. En termes

relatifs, nos dépenses sont comparables à celles de l'Allemagne, de la Suède ou de la Finlande (tableau 2.2). Ces dernières années, l'ensemble des dépenses d'assurance-chômage a dépassé les 11 milliards de dollars annuellement (financées comme suit en 1987 : employeurs, 43 %; employés, 31 %; et gouvernement 26 %) et, en 1988-1989, la Planification de l'emploi disposait d'un budget de 1,774 milliard de dollars[23].

TABLEAU 2.2
Dépenses consacrées au marché du travail en pourcentage du produit intérieur brut, 1987

	Marché du travail	Promotion de l'emploi	Soutien du revenu
France	3,07	0,74	2,33
Suède	2,66	1,86	0,80
Royaume-Uni	2,57	0,89	1,68
Finlande	2,39	0,76	1,63
Allemagne	2,34	0,99	1,35
Canada	**2,24***	**0,57**	**1,68**
Australie	1,53	0,32	1,21
États-Unis	0,83	0,24	0,59
Japon	0,59	0,17	0,42

Source : *Perspectives de l'emploi*, OCDE, septembre 1988, p. 93. * *sic*

Par conséquent, le volume global des ressources consacrées aux interventions sur le marché du travail ne fait pas problème, aux yeux du Conseil, qui ne voit guère la nécessité de recommander une hausse spectaculaire de l'effort financier total dans ce domaine. La répartition des dépenses, par contre, est préoccupante.

Les prestations d'A-C correspondent pour la plupart à des mesures de soutien du revenu, comme l'indique la figure 2.11. Pour bien des personnes, l'A-C constitue un financement de relais de courte durée, mais essentiel, pour se trouver un autre emploi[24]. Dans le cas des chômeurs de longue durée – qui, eux, ont probablement besoin d'améliorer leurs compétences –, l'A-C ne les aide pas à retrouver un travail le plus vite possible, puisqu'elle ne permet généralement pas les activités de formation ou de recyclage. Le Conseil a relevé une exception : les dispositions de formation prévues à l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage. Les activités prévues à cet article – dont le budget est actuellement de

[23] Emploi et Immigration Canada a lancé la Planification de l'emploi en 1985. Mise au point après consultation du milieu des affaires, du monde du travail et des provinces, cette stratégie met l'accent sur la participation du secteur privé au niveau local.

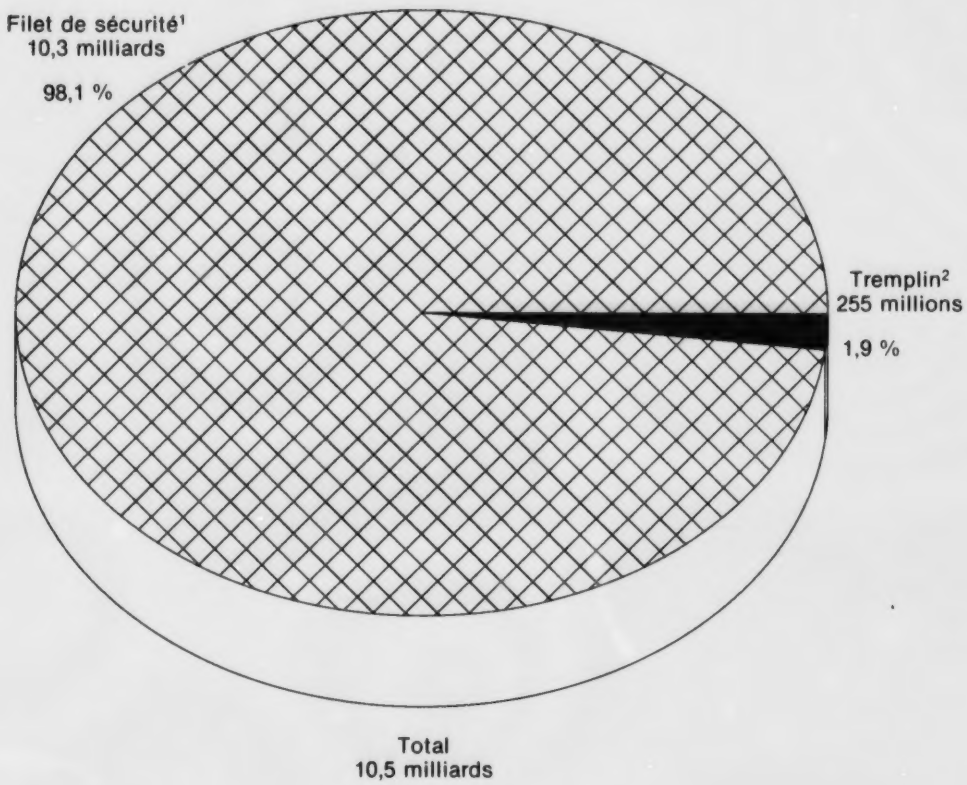
[24] Parmi les prestataires, 22 p. 100 bénéficiaient de prestations d'A-C pendant moins de neuf semaines et environ 45 p. 100, plus de 20 semaines.

FIGURE 2.11
Prestations estimatives

1. Prestations normales et spéciales, utilisations pour le travail partagé et la création d'emploi.
2. Formation selon l'article 39.

Source : Emploi et Immigration Canada.

Remarque : en 1987, l'ensemble des dépenses d'assurance-chômage était financé à 26 % par l'État, à 43 % par les employés et à 31 % par les salariés.



255 millions de dollars – assurent un soutien du revenu aux chômeurs pendant 104 semaines au maximum pendant qu'ils accroissent leurs compétences. Il s'agit là, aux yeux du Conseil, d'une utilisation positive de fonds qu'il conviendrait de renforcer sensiblement, mais sans augmenter les cotisations salariales ou patronales d'A-C.

Dans le domaine des utilisations novatrices des autres fonds prévus pour le soutien du revenu, le Conseil juge également positifs les efforts déployés en coopération par les autorités fédérales et provinciales en

vue d'améliorer les perspectives d'emploi des prestataires d'assistance sociale. Dans ce cadre, les bénéficiaires ont accès s'ils le veulent à une programmation de l'emploi et à une formation à la place de prestations d'assistance sociale[25]. Il s'agit là aussi, aux yeux du Conseil, d'une initiative positive pour permettre aux chômeurs de retrouver un emploi.

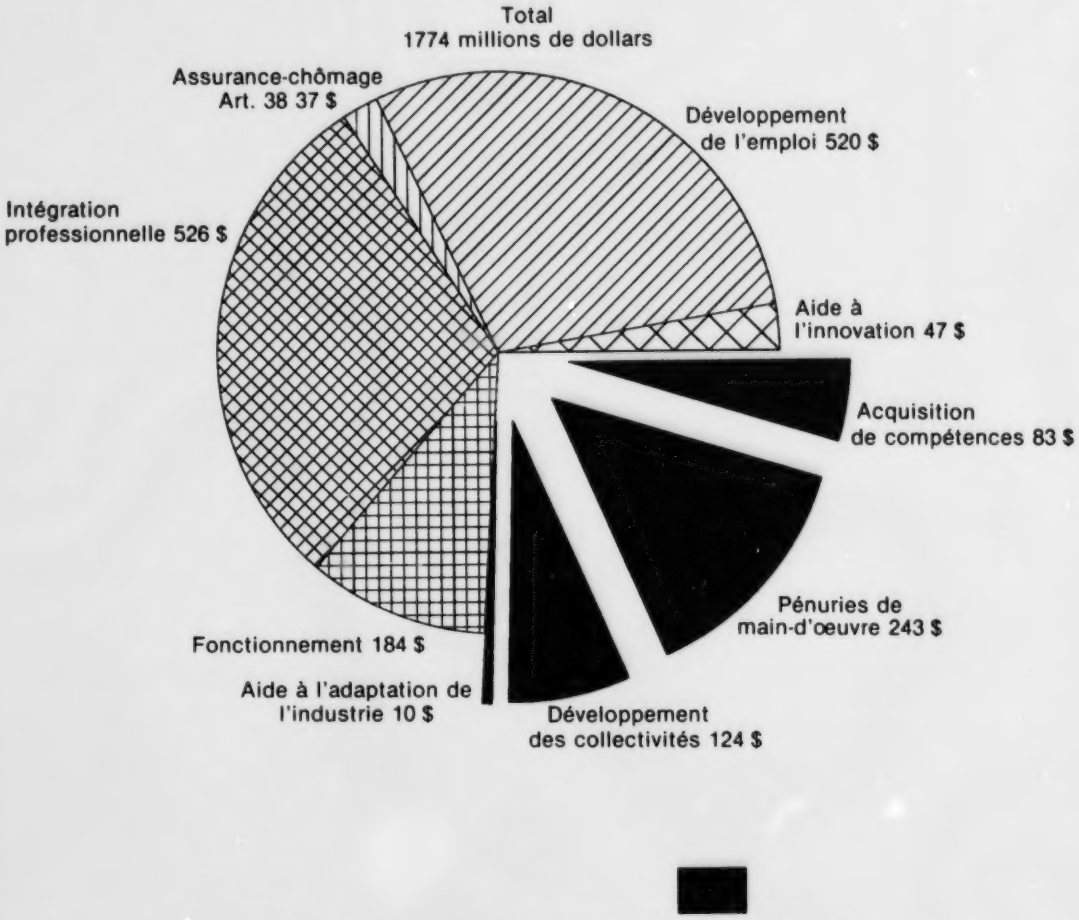
La Planification de l'emploi est une autre initiative importante du gouvernement fédéral en faveur du marché du travail; le Conseil a noté qu'on y accordait beaucoup d'importance aux questions d'équité (figure 2.12). Comme il a déjà été indiqué, certains éléments de la population connaissent, en matière d'emploi, des problèmes particuliers que plusieurs programmes de la Planification de l'emploi visent à résoudre. Environ 520 millions de dollars sont consacrés au Développement de l'emploi afin d'assurer une formation et une expérience professionnelles aux chômeurs de longue durée. Quelque 525 millions de dollars sont prévus pour l'Intégration professionnelle, ce qui aide les jeunes et les femmes, par exemple, à trouver un emploi. Dans l'ensemble, les trois quarts du budget de la Planification de l'emploi – 1,05 milliard de dollars – sont consacrés à ces groupes.

Bien que le Conseil considère ces programmes comme valables et même nécessaires, un autre volet de la Planification de l'emploi correspond davantage à l'adaptation à l'ALÉ, à la recherche d'une plus grande compétitivité. Il s'agit des programmes visant à améliorer les compétences, à réduire les pénuries de main-d'oeuvre qualifiée et à aider les personnes dont l'emploi est menacé ou vient de disparaître. Ces programmes, qui sont tous axés sur l'efficience, devraient recevoir plus d'importance, selon le Conseil. Ils sont dotés dans l'ensemble d'environ 450 millions de dollars. Le programme d'Acquisition de compétences, dont l'objectif est d'aider les personnes dont l'emploi est menacé ou qui viennent de le perdre à cause de l'évolution du marché ou du changement technologique, est doté par exemple d'un budget de 83 millions de dollars. Le programme relatif aux Pénuries de main-d'oeuvre, qui aide les employeurs à trouver les travailleurs qualifiés dont ils ont besoin pour être compétitifs – lorsqu'une pénurie dans ce domaine a été déterminée au niveau régional ou national – dispose d'un budget de 250 millions de dollars. En outre, le programme de Développement des collectivités, qui vise à aider certaines localités à évaluer leur situation économique ainsi qu'à trouver des possibilités d'emploi, dispose de 124 millions de dollars[26].

[25] Cette initiative instituée en 1985 vise à améliorer la capacité d'emploi des assistés sociaux. Elle est entrée entièrement en vigueur en 1987-1988. Depuis son institution, environ 60 000 personnes ont participé au volet fédéral du programme. (On ne dispose d'aucune donnée pour le volet provincial.)

[26] Pour de plus amples renseignements au sujet des programmes de Planification de l'emploi, consulter l'annexe D.

FIGURE 2.12
Planification de l'emploi, budget 1988-1989
Au 31 janvier 1989
Source : Emploi et Immigration Canada.



Applicable aux questions de compétitivité accrue liées à l'ALÉ.

Devant ces faits, le Conseil conclut que les interventions du secteur public dans le marché du travail doivent être rééquilibrées. Il est d'avis que l'élaboration précise de ce rééquilibrage devrait être un travail conjoint des pouvoirs publics, des entreprises et du monde du travail. Il tient cependant à souligner que le « filet de sécurité » existant doit être maintenu, mais qu'il faut mettre davantage l'accent sur le « tremplin », qui facilite le maintien des emplois, une réembauche rapide et un chômage réduit. Il faut donner plus d'importance aux mesures nova-

trices de soutien du revenu, comme l'article 39 de la Loi sur l'A-C. et les mécanismes tels le programme d'Acquisition de compétences et le programme lié aux Pénuries de main-d'oeuvre. Le Conseil est d'avis que, bien que la Planification de l'emploi puisse satisfaire à l'exigence d'équité, son budget actuel ne lui permet pas de bien relever le défi de l'efficience.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- un groupe bipartite de représentants des entreprises et du monde du travail étudie la meilleure façon de rééquilibrer les dépenses consacrées au marché du travail, en mettant l'accent davantage sur la promotion de l'emploi et moins sur le soutien du revenu;
- le gouvernement fédéral accroisse l'importance relative de la promotion de l'emploi et diminue celle du soutien du revenu dans ses dépenses, à la lumière des recommandations du groupe bipartite;
- le gouvernement fédéral double le budget des activités de formation prévu à l'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage;
- les provinces collaborent avec le gouvernement fédéral à la réaffectation des dépenses du « filet de sécurité » au « tremplin »;
- le gouvernement fédéral accroisse sensiblement - de 200 à 300 millions de dollars par an - le budget de programmes tels que l'Acquisition de compétences et le programme lié aux Pénuries de main-d'oeuvre, ou d'autres mécanismes du même genre qui répondent plus particulièrement aux besoins d'adaptation.

Les budgets prévus sont certes importants, mais, si l'on veut que les programmes répondent vraiment aux besoins du marché du travail et aient une efficacité maximale, le secteur privé doit participer largement à leur élaboration. Ces programmes sont trop souvent conçus avec une consultation insuffisante du secteur privé, selon le Conseil. À cet égard, celui-ci souscrit aux initiatives prises par EIC pour accroître l'apport du secteur privé à la conception des interventions sur le marché du travail. Le Conseil estime toutefois que les possibilités de solliciter plus largement l'avis du secteur privé sur les besoins du marché du travail, au niveau global ou sectoriel, sont beaucoup plus considérables encore. Il considère également que le secteur privé devrait pouvoir donner son avis sur la manière

la plus efficace d'utiliser les fonds prévus pour la mise en valeur des ressources humaines et pour le régime d'A-C. aussi bien que pour la Planification de l'emploi.

Le Conseil a été impressionné par la portée et la valeur des avis offerts dans le domaine commercial par le Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) et les Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE). Cette structure a ceci de remarquable qu'elle a permis un échange permanent et confidentiel de renseignements et d'opinions entre le gouvernement et le secteur privé sur des questions de commerce extérieur. Les membres des comités proviennent du milieu des affaires, du monde du travail, des groupes de consommateurs ainsi que des milieux culturel, universitaire et de la recherche. Le CCCE tout comme les CGSCE relèvent du ministre responsable du Commerce extérieur. Le Conseil estime qu'une structure analogue devrait être mise en place afin de conseiller le ministre de l'Emploi et de l'Immigration au sujet des politiques ou programmes qui permettraient d'aider les travailleurs canadiens à s'adapter aux exigences d'un contexte international de plus en plus concurrentiel.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- le gouvernement sollicite activement la participation du secteur privé à la conception, à la mise en oeuvre et au suivi des mesures destinées au marché du travail;
- s'inspirant des modèles existants, le gouvernement établisse une structure semblable à celle du Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) et des Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE), qui le conseillerait de façon générale sur les questions touchant le marché du travail et la formulation de politiques dans ce domaine.

CHAPITRE NEUF

Questions précises d'emploi à l'ère de la globalisation

La recherche permanente de la compétitivité obligera les Canadiens à s'adapter sans relâche afin de se préparer à :

- un rythme toujours plus rapide de changement technique à l'échelle internationale;
- une concurrence plus vive sous l'effet de la globalisation des marchés mondiaux – les produits, leur assemblage et leur distribution étant assurés par un grand nombre de sources internationales;
- la concurrence exercée sur le marché nord-américain, au sens large, par des pays à main-d'oeuvre relativement bon marché; et
- l'effort à déployer pour surmonter le handicap que constituent pour le Canada une échelle de production plus petite et des coûts unitaires plus élevés, par rapport à des partenaires commerciaux plus importants.

Pour le Conseil, il ne fait aucun doute que le phénomène de globalisation amorcé au cours des dernières décennies se poursuivra et, selon toute probabilité, s'accentuera dans l'avenir prévisible. Les programmes qui, au niveau fédéral, provincial ou territorial, visent à promouvoir l'adaptation de la main-d'oeuvre dans ce contexte, de même que le large éventail d'initiatives prises par les employeurs et les travailleurs, continueront de venir en aide à ces derniers dans le cadre de ces changements.

Le Conseil est d'avis qu'il faut se pencher sur deux grands ensembles de questions complémentaires. Du côté de l'industrie, l'adaptation à réaliser pour devenir plus compétitive est compliquée par une augmentation relativement faible de la productivité, un taux de chômage régional élevé et, dernièrement, la hausse des taux d'intérêt et la vigueur du dollar canadien. Du côté des travailleurs, l'adaptation est rendue plus difficile, dans le cadre de la globalisation, par le morcellement traditionnel des responsabilités entre les autorités fédérales et provinciales ou territoriales, ainsi que par la diversité des normes en matière d'emploi, en particulier.

L'effort à consentir pour « passer à la vitesse supérieure » et rendre l'économie canadienne vraiment concurrentielle au niveau international, au siècle prochain, est extrêmement important et nécessitera une intégration et une harmonisation poussées des politiques dans les domaines économique et social ainsi qu'entre les divers paliers d'autorité. C'est dans ce contexte de compétitivité globale qu'il convient de replacer une décennie de nouvelles mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre.

Si les entreprises et les travailleurs canadiens veulent pouvoir tirer tout le parti possible de l'élargissement des marchés et de la concurrence accrue découlant de la globalisation, il faut :

- accroître sans tarder la compétitivité internationale d'une bonne partie de l'industrie canadienne;
- faire en sorte que l'État et les entreprises assument leur part de responsabilité dans la promotion de la compétitivité et l'amélioration de la gestion du changement;
- établir des normes communes, en matière d'adaptation des travailleurs, qui s'appliquent à tous les Canadiens, partout au pays;
- aider les personnes déplacées à trouver un nouvel emploi dans les régions ou secteurs offrant des possibilités nouvelles, notamment en leur assurant le cas échéant un recyclage accéléré; et
- prévoir des mesures pour le recyclage des travailleurs âgés et, le cas échéant, leur retrait du marché du travail dans la dignité.

Cette section du rapport est axée sur quelques questions importantes qui méritent une attention particulière et immédiate. Les plus importantes sont, aux yeux du Conseil :

- les préavis de licenciement;
- les indemnités de départ;
- la protection des salariés;
- l'aide au réemploi des victimes de licenciements importants dans une localité;
- l'adaptation des collectivités; et
- les programmes destinés aux travailleurs âgés.

PRÉAVIS DE LICENCIEMENT

Les entreprises, les collectivités et les individus ont besoin d'un certain temps pour se préparer au changement et acquérir des compétences nouvelles. Il va de soi que, mieux on est préparé au changement, plus il

est facile de s'adapter sans heurts à des possibilités nouvelles. Ce constat est étayé par des observations de plus en plus convergentes au niveau international[27]. L'une des caractéristiques les plus importantes du préavis est qu'il donne le temps nécessaire pour évaluer le marché du travail, répertorier les compétences et les préférences des travailleurs licenciés et permettre aux syndicats, aux directions d'entreprise et à tous les paliers de l'administration publique, de jouer dès le départ un rôle actif dans la définition des options ou l'ajustement des services d'adaptation nécessaires.

L'idéal est de fournir un préavis de licenciement le plus longtemps possible à l'avance, puisque cela permet aux travailleurs de trouver un nouvel emploi avant la perte définitive de leur poste, ce qui évite ou, à tout le moins, réduit la période de chômage. Le préavis de six mois donné par Firestone Canada Inc. en 1987 avant de fermer son usine de Hamilton est pour beaucoup dans le fait que plus de 80 p. 100 des 1 286 travailleurs touchés ont trouvé un autre emploi. Avantage économique supplémentaire, cette période de préavis a permis non seulement de réduire la durée de chômage de ces travailleurs, mais aussi d'économiser une somme considérable en prestations d'A-C. La même relation entre la durée de préavis et les économies au chapitre de l'A-C a été observée aux États-Unis[28].

À mesure que le phénomène de globalisation se déroulera, les entreprises canadiennes adopteront diverses stratégies, passant par les fusions, les acquisitions et d'autres modes de rationalisation de la production, pour être dans la meilleure posture possible face à la concurrence internationale. Cela risque de provoquer angoisse et incertitude chez les travailleurs touchés au Canada. Le Conseil est fermement convaincu que ces stratégies de positionnement concurrentiel ne doivent pas amener à négliger les avantages acquis par les salariés, par exemple l'ancienneté, ni défavoriser un groupe quelconque de travailleurs.

Le Code canadien du travail et la législation de la plupart des provinces et territoires obligent l'employeur à donner un préavis individuel à chaque employé licencié. Un préavis est également exigé dans plusieurs juridictions avant un licenciement collectif. Tout dépendant de la juridiction considérée, les dispositions de la législation fédérale, provinciale ou territoriale concernant les licenciements collectifs s'appliquent à partir

[27] OCDE, Mesures d'aide aux travailleurs déplacés par le changement structurel, Rapport du comité d'évaluation n° 1 (Phase II), chapitre IV, avril 1988.

[28] Mishel L., « Advance Notice of Plant Closings : Benefits Outweigh the Costs », *Economic Policy Institute Briefing Paper*, Washington, D.C., mai 1988, p. 3-4.

de dix travailleurs seulement ou de 50 employés[29]. Le principe général veut que, plus le groupe est important, plus la durée de préavis soit longue.

Des dispositions législatives sont prévues en cas de licenciement collectif à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario, au Manitoba et au Yukon. Dans les autres cas, la loi de la province ou du territoire exige un préavis signifié individuellement, sauf dans les Territoires du Nord-Ouest, où aucun genre de préavis de licenciement n'est prévu.

En outre, les dispositions applicables au niveau fédéral ainsi qu'au Manitoba, en Ontario et au Québec prévoient la formation de comités paritaires d'adaptation où siègent des représentants de l'employeur et du personnel. Ces comités ont pour but de faciliter l'adaptation en atténuant l'effet des licenciements sur les travailleurs touchés et en les aidant à retrouver un emploi. De plus, l'employeur qui prévoit un licenciement collectif doit généralement fournir des renseignements à ce sujet, notamment un profil statistique et professionnel des travailleurs touchés, d'après la législation fédérale et les lois de l'Ontario, du Québec et du Manitoba.

À l'issue d'un examen de la question, le Conseil a jugé que le préavis de licenciement constituait un élément clé dans toute stratégie efficace de réemploi, puisqu'il donne aux personnes et à la collectivité touchées un certain temps pour se préparer et s'adapter au changement.

[29] Le Code canadien du travail s'applique par exemple au secteur bancaire, aux télécommunications et au transport interprovincial. Il prévoit un préavis collectif de 16 semaines lorsque l'employeur licencie 50 salariés ou plus dans des conditions bien déterminées. Dans les provinces qui ont une législation en la matière, celle-ci comporte généralement des dispositions analogues, avec des écarts sensibles toutefois. La durée de préavis imposée va de 4 à 18 semaines.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux imposent un préavis minimal de licenciement ayant pour objectif d'assurer la plus grande continuité possible de l'emploi et prévoyant au minimum :

  - une période de préavis de
  - 2 semaines pour tout employeur qui licencie 1 à 4 personnes;
  - 4 semaines pour tout employeur qui licencie 5 à 9 personnes;
  - 8 semaines pour tout employeur qui licencie 10 à 49 personnes; et
  - 16 semaines quand 50 personnes ou plus sont licenciées;

  les personnes employées régulièrement à temps partiel reçoivent le même préavis de licenciement que les employés à plein temps;

  en cas de licenciement collectif, l'employeur fournisse aux autorités fédérales, provinciales et territoriales compétentes un profil démographique et professionnel complet des personnes licenciées, l'ensemble de mesures d'indemnisation et de redéploiement proposées et les motifs du licenciement;

- le gouvernement fédéral veille, par l'entremise des organismes et ministères existants, à ce que les employeurs respectent intégralement les droits d'ancienneté et de retraite et les autres droits ou avantages acquis en cours d'emploi lorsqu'ils conçoivent et mettent en oeuvre une stratégie de fusion, d'acquisition ou de rationalisation de la production.

INDEMNITÉS DE DÉPART

Les indemnités versées en cas de cessation d'emploi, ou « indemnités de départ », représentent un autre moyen important permettant d'atténuer les difficultés qu'entraîne pour les travailleurs une réduction des effectifs. Le Conseil relève que seules la législation fédérale et la législation ontarienne de l'emploi prévoient des indemnités de départ[30]. Ces der-

[30] D'après le Code canadien du travail, le salarié qui a accompli 12 mois d'emploi ininterrompu a droit à deux jours de salaire par année d'emploi révolue, l'indemnité ne pouvant être inférieure à cinq jours de rémunération au taux normal.

nières sont toutefois admises dans la pratique et considérées comme une obligation si bien établie pour les sociétés qu'une indemnité de cessation d'emploi est généralement assurée aux dirigeants.

L'ampleur de l'effort d'adaptation à fournir par les travailleurs n'a pas reçu suffisamment d'attention, d'après le Conseil. Celui-ci est fermement persuadé que des indemnités de départ devraient être versées à tous les employés et que cette responsabilité incombe au premier chef aux employeurs. Ces derniers doivent être conscients de cette responsabilité. Un exemple récent, à cet égard, est celui de Gillette Canada Inc., qui a offert un minimum de 26 semaines d'indemnité de départ aux employés permanents des usines de Montréal et de Toronto ainsi qu'aux employés temporaires ayant accumulé 3700 heures de travail ou plus, de même qu'une prime en fonction de l'âge.

Le Conseil a noté en outre que, dans certaines clauses d'indemnités de départ, le travailleur qui se trouve un nouvel emploi avant de quitter l'entreprise se voit privé d'une partie de son indemnité. Le Conseil y voit un obstacle possible à la recherche rapide d'un emploi et à l'obtention d'un autre travail, ainsi qu'une entorse au principe voulant que la perte d'un emploi et le service passé donnent droit à une indemnisation. Le Conseil a également relevé que, dans le régime d'A-C, les indemnités de départ étaient considérées comme un gain, ce qui réduit les prestations globales d'A-C autrement payables. Le Conseil est d'avis que ces versements constituent au fond une indemnisation et non un salaire, de sorte qu'ils ne devraient pas être pris en considération dans le délai de carence de l'A-C ni être entièrement imposables.

L'indemnité de départ est un versement qui tient compte, entre autres choses, de la perte du capital constitué à son travail par un employé. Ce capital peut prendre diverses formes, droits d'ancienneté par exemple ou autres avantages particuliers à un employeur. Toutes ces formes peuvent être considérées comme un capital « humain » qui représente l'investissement fait par le travailleur dans son emploi et s'apparente aux catégories d'investissement admissibles au régime fiscal particulier des gains en capital. Les indemnités de départ représentent également pour leur bénéficiaire un apport financier qui leur permet de prendre des initiatives pour faciliter son adaptation ou envisager des solutions de rechange, par exemple en réduisant son endettement hypothécaire ou en lançant une petite entreprise.

En Ontario, la Loi sur les normes d'emploi oblige les employeurs à verser une indemnité de départ à tout salarié qui compte cinq années de service ou plus. Cette obligation s'applique lorsque 50 employés ou plus sont licenciés en l'espace de six mois ou moins, ou lorsqu'un ou plusieurs travailleurs sont licenciés par un employeur (ce qui s'entend d'un groupe de sociétés liées) dont la masse salariale annuelle est de 2,5 millions de dollars ou plus. L'employé a alors droit à une semaine de rémunération normale (heures supplémentaires non comprises) par année de service, plus des droits au titre de chaque mois de service accompli, à concurrence de 26 semaines au maximum.

Un examen de l'aspect de capital que présentent les indemnités de départ a conduit le Conseil à conclure que l'application du régime fiscal des gains en capital à ces indemnités faciliterait l'adaptation. Le Conseil reconnaît par ailleurs qu'on peut raisonnablement considérer ces paiements comme facilitant l'adaptation jusqu'à un certain point mais que, au-delà, d'autres facteurs jouent davantage. Aussi le Conseil est-il d'avis qu'il conviendrait de plafonner le montant d'indemnité de départ considéré comme un gain en capital.

De même, dans la pratique actuelle, les administrateurs du régime d'A-C considèrent les versements forfaitaires tels que les indemnités de départ comme des gains, ce qui a pour effet de réduire les prestations. Le Conseil estime que cette pratique va à l'encontre de l'adaptation; il est injuste de réduire les ressources dont dispose une personne pour étudier à fond ses options en matière d'adaptation au moment même où elle en a le plus besoin.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- afin d'harmoniser la législation applicable aux indemnités de départ en cas de fermeture d'usine ou de licenciement permanent n'importe où au Canada, les lois applicables dans toutes les juridictions prévoient des indemnités de départ pour les employés comptant cinq ans de service ou plus, égales au minimum à
  - une semaine de rémunération normale, heures supplémentaires exclues, par année de service, plus des droits au titre de chaque mois de service accompli, à concurrence de 26 semaines;
  - une prime égale à une demi-semaine supplémentaire par année, pour les travailleurs de 55 ans ou plus, à concurrence de 39 semaines au total au titre des années de service et de l'âge;
- les indemnités de départ soient exclues du calcul et de la répartition des gains aux fins des prestations d'A-C;
- le gouvernement fédéral entreprenne d'étudier les coûts et les avantages de l'application du régime fiscal des gains en capital aux indemnités de départ à concurrence de 10 000$ et mette en oeuvre les décisions découlant de cette étude avant décembre 1989.

PROTECTION DES SALARIÉS

Le Conseil s'est penché sur des situations de cessation d'emploi où l'employeur n'était pas en mesure de verser une indemnité de départ. Il a noté que, outre la législation fédérale, chaque province et territoire appliquait un système de base obligeant l'employeur à s'acquitter de ses obligations salariales pour un certain montant et établissant des mécanismes de recouvrement. Au-delà de ces systèmes, diverses mesures visent à assurer l'existence d'avoirs suffisants pour permettre de recouvrer ces créances salariales. Les mesures en question varient d'une juridiction à l'autre.

Par exemple, d'après l'actuelle loi fédérale sur la faillite, un salarié a une créance privilégiée limitée à 500 $ en arriérés de salaires au titre des services rendus au cours des trois mois précédant la faillite. Certaines provinces ont également prévu dans leurs lois des mécanismes destinés à garantir le paiement des salaires et rémunérations de vacance. Le mécanisme le plus remarquable est la caisse de garantie salariale en vigueur au Manitoba, et à l'aide de laquelle le gouvernement provincial verse en dernier ressort les salaires dus aux travailleurs à concurrence de 1200 $ par employé[31]. Le gouvernement s'efforce ensuite de recouvrer les sommes versées auprès de l'employeur en défaut.

Le gouvernement fédéral a été saisi de propositions visant à instaurer une caisse de protection des salariés. Financée par le gouvernement fédéral, cette caisse garantirait le versement de leurs créances salariales aux travailleurs dont l'employeur est en faillite, insolvable ou en liquidation en application d'une loi, ou encore sous séquestre, quand l'emploi des travailleurs a pris fin. La protection s'appliquerait à 90 p. 100 des salaires et rémunérations de vacance bruts gagnés au cours des six mois précédant la faillite, la liquidation ou la mise sous séquestre. Le versement maximal s'éleverait à 2000 $ au titre des salaires combinés à la rémunération de vacance et à 1000 $ pour les frais. Une franchise de 10 p. 100 s'appliquerait dans tous les cas. Le versement des indemnités ferait du gouvernement fédéral un créancier ordinaire vis-à-vis de l'employeur en défaut.

Le Conseil reconnaît que dans le cas des faillites, par exemple, les modifications projetées de la Loi sur la faillite amélioreraient quelque peu le sort des travailleurs. De plus, les améliorations apportées à la législation provinciale devraient déboucher sur un régime plus uniforme des

[31] La loi provinciale sur le versement des salaires stipule qu'en dernier ressort, quand tous les efforts raisonnables et nécessaires ont été déployés pour recouvrer les salaires impayés et que tous les recours prévus par la loi sont épuisés, si tout ou partie des salaires dont le versement a été ordonné reste impayé, le ministre des Finances doit, à la demande du directeur des normes d'emploi, verser les salaires impayés à même la caisse de garantie.

indemnités de départ et une plus grande sensibilisation des employeurs à leurs responsabilités.

Le Conseil est fermement persuadé que les employeurs doivent indemniser équitablement les travailleurs en cas de cessation d'emploi. Cette responsabilité de dédommagement joue un rôle crucial dans le maintien de la confiance placée dans une relation commerciale et constitue une obligation admise dans plusieurs domaines[32].

Le Conseil estime qu'il devrait être créé une caisse, financée soit par des prélèvements auprès des employeurs, soit par les recettes générales du gouvernement fédéral, afin que les sommes impayées dues aux salariés leur soient versées lorsque, en cas de licenciement, l'employeur n'est pas en mesure de faire face à ses obligations. Tout en restant fermement persuadé que les employeurs sont responsables au premier chef de ces paiements, le Conseil estime que cette obligation devrait être prise en charge par le gouvernement fédéral quand l'employeur ne peut y faire face.

Cette caisse de protection des salariés devrait verser dans des délais satisfaisants les sommes impayées dues aux salariés, à concurrence de 4000 $, et être chargée de récupérer ces sommes auprès des employeurs en défaut.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- Consommation et Corporations Canada fasse modifier au plus vite la Loi sur la faillite afin que soit créée une caisse nationale de protection des salariés qui permettrait de verser jusqu'à 4000 $ aux travailleurs auxquels l'employeur doit des sommes au titre, par exemple, de salaires, de rémunérations de vacance, de cotisations de retraite et de régimes d'avantages sociaux, et d'indemnités de départ.
- si la caisse de protection des employés n'était pas instaurée, le gouvernement fédéral adopte rapidement une loi accordant la priorité aux demandes de règlement des salariés lors de la disposition des biens des employeurs insolvables.

[32] Ainsi, l'industrie canadienne des valeurs mobilières a créé une caisse nationale pour éventualités, un fonds en fiducie financé entièrement par l'industrie, afin de protéger les investisseurs individuels en cas de défaillance d'un courtier.

SERVICE DE RÉEMPLOI « À GUICHET UNIQUE » DANS LES COLLECTIVITÉS

Tout licenciement qui a des effets importants sur une collectivité crée des tensions et des exigences exceptionnelles, et nécessite une attention particulière de la part de tous les intéressés. Il est indispensable, dans ce cas, de disposer d'un mécanisme rapide et efficace pour mettre en oeuvre toute une gamme de services d'emploi.

Ces services existent déjà dans une certaine mesure dans bien des villes du Canada dans le cadre du réseau des Centres d'emploi du Canada et de l'éventail des autres programmes et services offerts normalement par Emploi et Immigration Canada, ainsi que par les autorités provinciales et territoriales. Cependant, les exigences exceptionnelles que fait naître une fermeture d'usine ou un licenciement massif réclament des services d'une ampleur et d'une intensité différentes. Le Conseil est d'avis que le meilleur endroit pour offrir la gamme complète des services requis est l'établissement touché par le licenciement. C'est également la conclusion à laquelle aboutit une étude récente de l'Organisation de coopération et de développement économiques[33].

Bien que l'idéal, en cas de réduction importante des effectifs, consiste à mettre en place un mécanisme ordonné de communication et de coordination visant à trouver un autre emploi à tous les travailleurs touchés sans solution de continuité, il en va en général bien différemment dans la réalité. Même lorsqu'ils sont avertis plusieurs mois à l'avance, les travailleurs sont confrontés à un grand nombre de questions ou de choix difficiles et angoissants, et le climat est très tendu.

Cela étant, une solution efficace consisterait à disposer d'un certain nombre d'équipes mobiles bien rodées qui pourraient se mettre en place rapidement et compléter les ressources existantes des ministères et organismes gouvernementaux dans une collectivité menacée par un licenciement important. Les membres de cette équipe constitueraient le principal point de communication dont les employeurs et les travailleurs auraient besoin avec le gouvernement, depuis la prise de contact jusqu'au règlement satisfaisant du problème.

Les ressources particulières dont dispose Emploi et Immigration Canada font de ce ministère un chef de file tout indiqué pour offrir ces services améliorés et coordonner les initiatives fédérales avec les activités des ministères et organismes provinciaux ou territoriaux. Ces équipes compléteraient et mettraient en valeur les services existants, comme le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, au lieu de s'y substituer.

[33] OCDE, *Mesures d'aide aux travailleurs*, chapitre IV.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- Emploi et Immigration Canada, en consultation avec les autres ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, établisse un mécanisme de « guichet unique » dans les collectivités afin d'offrir aux travailleurs et aux employeurs toute la gamme des services disponibles en cas de licenciement lorsque celui-ci touche gravement une collectivité.

ADAPTATION DES COLLECTIVITÉS

Les réaménagements de l'emploi entraînés par les transformations permanentes de l'économie, et notamment par les possibilités et défis liés à la libéralisation du commerce extérieur, auront des effets variables sur les collectivités des diverses régions du Canada, et ce, en raison de nombreux facteurs. Parmi ces derniers, mentionnons la diversité des situations économiques et de la capacité locale de faire face au changement. À cet égard, le Conseil relève les résultats obtenus par la localité de Sudbury, en coopération avec INCO Limited, pour diversifier son assise économique après les importantes réductions d'effectifs survenues entre les années 70 et 80, de même que la diversification réalisée par Alcan Aluminum Limited et d'autres compagnies dans la région du Saguenay–Lac Saint-Jean au Québec.

Les effets seront sans doute neutres ou positifs dans l'ensemble dans les grands centres urbains et les collectivités avoisinantes, qui ont accès à un large éventail de possibilités de rechange. À un autre niveau, les répercussions ne seront probablement que minimes dans les petites localités à économie de subsistance des régions septentrionales, côtières ou rurales.

Les collectivités qui risquent le plus d'être touchées sont les localités dépendant d'un seul employeur ou d'un nombre restreint de lieux d'emploi. Citons par exemple les localités dépendant d'une industrie qui est soit vulnérable aux importations, comme le textile et le vêtement, soit liée à des produits de base dont le prix subit d'importantes fluctuations ou sont exposés à l'évolution des goûts des consommateurs. On évalue entre 800 et 1500, selon les estimations, le nombre des collectivités à employeur unique dépendant des ressources naturelles[34].

[34] Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, *Les collectivités mono-industrielles au Canada : Une volonté fière de survivre*, février 1987, p. 3.

Bien que les villes canadiennes bénéficient d'une vaste gamme de programmes, le plus important est cependant le programme de Développement des collectivités instauré en septembre 1985 dans le cadre de la Planification de l'emploi. Administré par EIC, ce programme aide les localités admissibles à s'adapter aux changements structurels et économiques qui risquent d'entraîner des licenciements permanents. Il fait appel essentiellement à des comités locaux formés de 10 à 15 personnes qui proviennent du milieu des affaires, du monde du travail et de l'administration municipale. Le programme défraie les dépenses de fonctionnement de ces comités pour les aider à préparer et superviser la mise en oeuvre d'un plan indiquant les possibilités offertes et les mesures requises d'adaptation des travailleurs. Le programme d'Aide à l'innovation, qui relève aussi de la Planification de l'emploi, apporte un appui direct au programme de Développement des collectivités en offrant un partage du coût des initiatives nouvelles prises pour résoudre les questions relatives au marché du travail, notamment les projets faisant appel à la collectivité.

À mesure que la globalisation des marchés se poursuivra, les collectivités canadiennes seront confrontées à tout un éventail de possibilités et de défis qui ne se préciseront qu'avec le temps. Les collectivités occupent une position charnière qui leur permet d'évaluer mieux que quiconque leur vulnérabilité à l'évolution de la situation et de prendre sans tarder des mesures pour mobiliser les ressources nécessaires à la solution des problèmes nouveaux. La possibilité, pour une collectivité dépendant d'un nombre restreint d'employeurs, d'entreprendre longtemps à l'avance une planification visant à définir les options réalistes de diversification économique est d'une importance capitale pour la qualité de l'adaptation collective. Ces observations, de même que l'importance primordiale de l'autonomie des collectivités, ont été confirmées dans les communications présentées au Conseil par la Fédération canadienne des maires et des municipalités et par l'Association canadienne des villes mono-industrielles. Pour soutenir les actions entreprises sur le terrain, le gouvernement fédéral, en collaboration avec les autorités provinciales et territoriales, devrait suivre en permanence les situations locales pour être en mesure d'appuyer les initiatives d'adaptation des collectivités lorsque cela est nécessaire.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- le gouvernement fédéral soit disposé à renforcer au besoin le programme de Développement des collectivités afin de régler les problèmes de celles qui ont besoin d'une aide à l'adaptation par suite de la globalisation des marchés.

TRAVAILLEURS ÂGÉS

Comme l'indiquait le début de la Partie 1, le processus d'adaptation de la main-d'oeuvre qui découle des transformations économiques, et notamment de la libéralisation du commerce extérieur, se déroule en bonne partie sans intervention de l'État. On l'observe tout particulièrement en période d'expansion économique et de fluidité du marché du travail. Cependant, bien des raisons peuvent faire obstacle à un changement d'emploi, en particulier l'âge des travailleurs, question bien réelle qui prend actuellement de l'importance.

La population active canadienne subit un vieillissement rapide de sorte que le nombre des actifs de 45 à 64 ans devrait s'accroître de près de 2 millions pour passer à 6,7 millions entre 1985 et l'an 2001, c'est-à-dire en l'espace de seize ans seulement[35]. En outre, bien que leur taux de chômage soit généralement inférieur à la moyenne, les travailleurs âgés, lorsqu'ils perdent leur emploi, ont plus du mal à trouver un autre travail.

Un chômage prolongé n'est pas le lot de tous les travailleurs âgés. Ceux qui retrouvent un emploi le plus vite sont ceux dont les compétences sont très recherchées et qui sont mobiles. Les modifications récentes ou prévues de la législation des pensions dans presque toutes les juridictions au Canada, qui prévoient une dévolution relativement uniforme des droits de retraite, permettent d'espérer une meilleure transférabilité des pensions et une plus grande mobilité des travailleurs âgés.

Il importe cependant de noter que certains groupes de travailleurs âgés peuvent avoir plus de mal que les autres à tirer parti des possibilités offertes hors de leur localité ou de leur industrie. Cela peut être dû par exemple à des facteurs financiers, comme le capital investi dans leur maison, ou aux caractéristiques de secteurs particuliers comme l'industrie du vêtement, dont les effectifs sont féminins à plus de 75 p. 100.

Le Conseil est d'avis que tous les travailleurs sans emploi devraient avoir accès à des possibilités de réintégration rapide sur le marché du travail. Comme l'indiquait le chapitre précédent, la formation contribue largement à l'obtention rapide d'un nouvel emploi. De plus, la retraite anticipée, à moins de résulter manifestement d'un choix personnel, risque d'être anti-économique si l'on considère les pénuries actuelles de main-d'oeuvre qualifiée et la réduction prévue de la population active.

[35] Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, *Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail*, août 1985, p. 6.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- le gouvernement fédéral étudie la situation des travailleurs âgés afin de déterminer si d'autres mesures particulières sont nécessaires pour les aider à réintégrer le marché du travail.

Le Conseil a reconnu que, dans certains cas, des travailleurs âgés ne pourraient réintégrer le marché du travail. Le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA), annoncé sous sa forme actuelle en octobre 1988, se veut une réponse à ces besoins particuliers. Il a pour objet d'offrir une aide sélective en cas de licenciement massif et permanent qui risque d'occasionner des difficultés réelles à un nombre appréciable de travailleurs âgés. Il n'a pas pour but d'encourager un départ anticipé à la retraite, puisqu'il faut avoir épuisé toutes les possibilités de réemploi avant d'avoir droit à une aide. Celle-ci est destinée aux travailleurs de 55 à 64 ans qui ont fait partie de la population active pendant quinze des vingt dernières années.

Ce programme prévoit l'évaluation ponctuelle de chaque cas important de licenciement permanent, à la lumière d'un large éventail de critères, notamment les perspectives de réemploi des travailleurs licenciés et les possibilités de recyclage ou de mobilité grâce auxquelles ils pourraient retrouver un travail. Le PATA offre un niveau de soutien du revenu qui se situe entre l'assistance sociale et l'assurance-chômage. Ce niveau est défini individuellement, en fonction de divers facteurs. Les fonds fédéraux attribués à ce programme dépendent de la contribution financière de la province, et l'on cherche à obtenir dans tous les cas une contribution maximale de l'employeur. Aucun paiement n'a encore été effectué dans le cadre de ce programme, les demandes d'aide étant encore à l'étude.

Huit provinces et territoires ont accepté jusqu'ici de participer au PATA, et les pourparlers se poursuivent avec les autres.

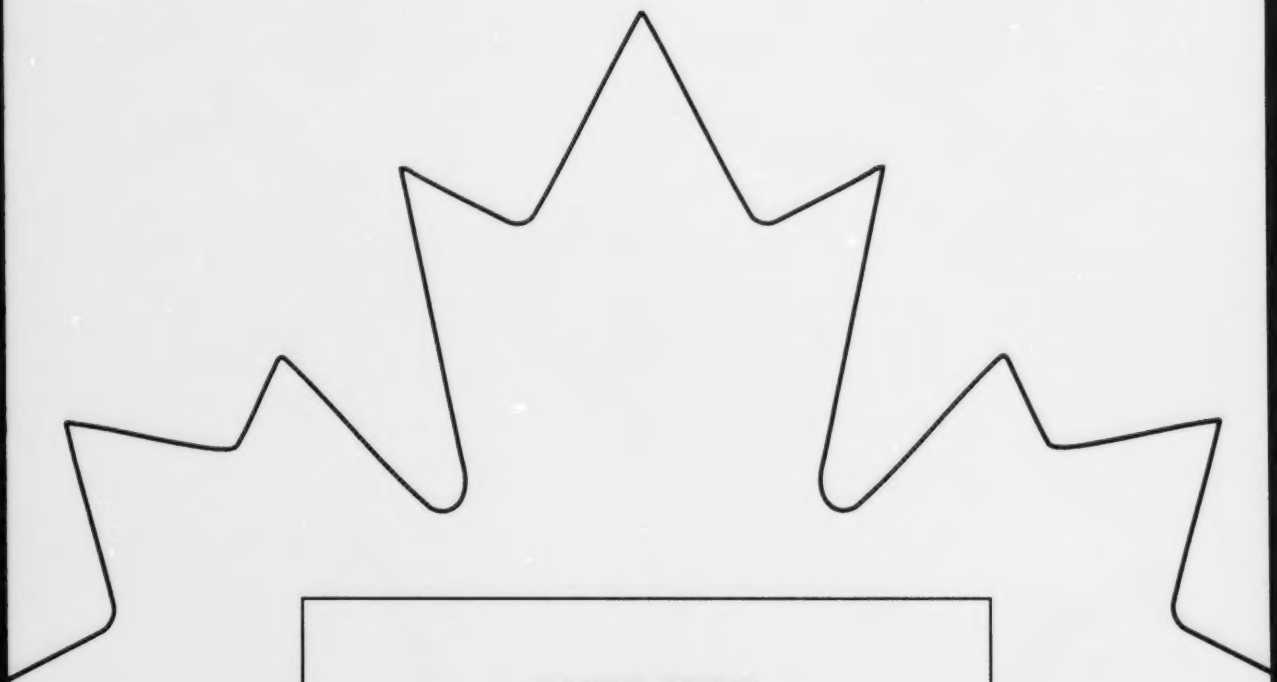
En conséquence, le Conseil recommande que :

- toutes les provinces et les territoires participent au Programme d'adaptation des travailleurs âgés.

Le Conseil a noté que le PATA ne prévoyait une aide que pour les travailleurs âgés touchés par un licenciement massif.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- les gouvernements fédéral et provinciaux étudient la possibilité d'offrir aux travailleurs âgés qui ne sont pas victimes d'un licenciement collectif une aide analogue à celle que prévoit le PATA.



PARTIE TROIS

La dimension industrielle

Introduction

L'adaptation au changement est devenue un mode de vie pour les entreprises canadiennes. C'est ainsi que le Conseil économique du Canada indique que, sur une période de 10 ans, environ 40 p. 100 des entreprises abandonnent un secteur typique de la transformation, essentiellement en fermant les usines[1]. La place laissée vacante par les entreprises qui ferment est rapidement comblée par les nouvelles qui apparaissent. Même si certaines des 60 p. 100 restantes ne font que survivre, la plupart s'adaptent le plus souvent en procédant à des modernisations ou en s'agrandissant.

Le Canada s'est bien adapté à l'évolution du milieu des affaires, comme on l'a vu à la Partie 1, « Le Canada aujourd'hui ». Les coupures tarifaires du Kennedy et du Tokyo Round, ainsi que la rationalisation du secteur de l'automobile dans le cadre du Pacte de l'automobile n'en sont que quelques exemples. Au cours des trois dernières années, les entreprises canadiennes se sont remarquablement bien adaptées à une augmentation importante de la valeur du dollar canadien par rapport à la devise américaine.

Les entreprises doivent capitaliser rapidement sur leurs forces car l'évolution devrait s'accélérer à l'approche du XXI[e] siècle, tout comme le rythme de l'évolution technologique d'ailleurs. Le Canada fera face à une concurrence croissante des pays récemment industrialisés que sont la Corée du Sud, Taïwan, Hong Kong, Singapour, ainsi que de pays comme le Brésil, le Mexique et l'Inde. Ce qui reste de barrières douanières entre les pays européens disparaîtra en 1992 et le Canada peut s'attendre à une concurrence féroce de ce bloc commercial. L'Accord de libre-échange (ALÉ) viendra encore ajouter des pressions concurrentielles à domicile à ces évolutions du contexte commercial global. Il améliorera toutefois de beaucoup les possibilités d'exportation du Canada en lui donnant un accès privilégié à un marché de 250 millions de consommateurs.

[1] *Sous les feux de la concurrence : l'adaptation dans le secteur manufacturier,* Conseil économique du Canada, 1988, p. 7.

Les consultations que le Conseil a tenues avec les représentants du milieu des affaires lui ont laissé l'impression que nombre d'entre eux estiment que le nouvel espace commercial global offrira de nouvelles possibilités. On a d'ailleurs informé le Conseil que des plans d'expansion avaient déjà été mis en oeuvre dans le cadre d'une rationalisation continentale de l'industrie. C'est celle-ci qui explique que les Canadiens ont assisté à quelques fermetures d'usines, non seulement en Amérique du Nord mais aussi au niveau mondial.

Si ce n'est de quelques secteurs industriels bien délimités, dont les problèmes sont abordés à la Partie 4 de ce rapport, peu de représentants du milieu des affaires ont demandé au Conseil la mise en place de nouveaux programmes pour améliorer la capacité concurrentielle du Canada. On a cependant répété avec insistance au Conseil qu'il est nécessaire d'améliorer le contexte des affaires. On a souvent évoqué l'érosion du traitement fiscal des dépenses en recherche et développement et des investissements, le besoin d'une réforme de la taxe de vente, les entraves au commerce interprovincial et à la mobilité de la main-d'oeuvre ainsi que le problème de cohérence et de continuité des politiques des gouvernements.

Cette partie du rapport dressera un portrait d'ensemble des principales questions touchant les entreprises. Elle fera aussi état des constatations faites par le Conseil et dira ce que le Canada doit faire s'il veut aborder le XXI^{e} siècle en bonne position. Cette partie est composée des chapitres suivants :

- innovation technologique;
- fiscalité et financement;
- barrières interprovinciales; et
- ouverture sur l'extérieur.

CHAPITRE DIX

L'innovation technologique

L'innovation technologique est un élément important de l'aptitude du Canada à s'adapter au nouveau contexte des affaires. C'est un outil efficace pour enregistrer des gains importants de productivité, pour élaborer de nouveaux produits et pour améliorer ceux qui existent. Ces activités engendrent la richesse et créent des emplois.

La première étape de l'innovation technologique est d'identifier une technologie qui devrait permettre d'améliorer des produits ou des procédés. Il faut ensuite développer cette technologie, ou l'acquérir, et l'appliquer pour améliorer la productivité, la qualité, ou encore ajouter de nouvelles caractéristiques aux produits existants ou créer des produits entièrement nouveaux.

L'innovation technologique peut être réalisée de trois façons. La première est la recherche-développement. En deuxième lieu vient la principale façon, l'adoption de technologies provenant de l'extérieur de l'entreprise. La troisième façon consiste à améliorer les produits ou les procédés dans l'usine même, en tirant parti des initiatives des travailleurs. Étant donné le monde concurrentiel dans lequel nous vivons, il faut avoir recours aux trois façons en retenant la combinaison appropriée.

On associe souvent innovation technologique et entreprises de haute technologie. Il est vrai que certaines entreprises de ces secteurs réussissent très bien au Canada, en particulier dans le domaine du matériel de télécommunications. La partie la plus importante de l'économie canadienne est toutefois composée de secteurs d'activités plus traditionnels comprenant d'autres secteurs manufacturiers ainsi que ceux des services et des ressources. Il est essentiel pour la croissance et la prospérité économique du Canada que ces secteurs adoptent rapidement des technologies de pointe de toutes sortes, dont bon nombre proviendront d'entreprises de haute technologie. C'est ainsi que l'application des technologies informatiques, l'utilisation de matériaux de pointe et de la biotechnologie peuvent améliorer la productivité et la capacité concurrentielle des secteurs traditionnels.

On ne doit toutefois pas rechercher l'innovation technologique pour elle-même. Son adoption doit d'abord être commandée par les forces du

marché. Ensuite, la direction de l'entreprise doit s'intéresser à la technologie, avoir de bonnes compétences en commercialisation, fournir à l'entreprise un financement adéquat et une main-d'oeuvre compétente. La nécessité de personnel qualifié, scientifiques, ingénieurs et techniciens, revêt une importance toute particulière.

S'il revient à l'entreprise de prendre l'initiative en matière d'innovation technologique et de fournir la plupart des ressources, d'autres organisations peuvent apporter une aide précieuse. Les laboratoires des universités et du gouvernement, même s'ils ont essentiellement d'autres mandats, peuvent travailler conjointement avec les entreprises à des projets.

La création du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, présidé par le Premier ministre, est, de l'avis du Conseil consultatif sur l'adaptation, un geste révélateur de l'importance de la science et de la technologie pour l'avenir du Canada. Pour la première fois de notre histoire récente, la science et la technologie ont une place importante parmi les priorités nationales. Le Conseil est maintenant un élément important de la mise en place des politiques gouvernementales dans ce domaine. Les auteurs de ce rapport accueillent avec satisfaction l'engagement du Premier ministre envers la R-D pris lors de la Conférence de janvier 1988 sur la technologie. Le gouvernement devra définir son rôle avec précision pour ce qui touche à l'innovation technologique industrielle car il a une grande influence sur les autres participants que sont les entreprises, les universités et les laboratoires du gouvernement.

On abordera dans ce chapitre l'innovation technologique sous les angles de la recherche et du développement; des transferts de technologie; de l'aide du gouvernement fédéral à l'innovation technologique; et des dimensions humaines de l'innovation technologique.

RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

Situation actuelle de la recherche-développement

Le niveau d'activité canadienne en R-D a été faible par le passé et, malgré des propos bien intentionnés au cours des années, on n'a enregistré que des progrès modestes. Comme on le constate à la figure 3.1, le total des dépenses du Canada en R-D en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) en 1986 n'atteint que 1,42 p. 100, soit la moitié du pourcentage atteint par les grands pays industrialisés. La partie du PIB dépensée au Canada annuellement par les laboratoires du gouvernement et des universités a été quelque peu inférieure à celle des autres pays de l'OCDE, comme on le voit au tableau 3.1. Dans le cas de la R-D industrielle, les dépenses canadiennes ont été beaucoup plus faibles.

Les grands pays industrialisés ont accru régulièrement leurs dépenses en recherche-développement industrielle (voir figure 3.2). Il y a toute-

FIGURE 3.1
Dépenses totales en R-D, en pourcentage du produit intérieur brut, 11 pays de l'OCDE, 1986 ou année la plus récente

Source : *Principaux indicateurs de la science et de la technologie, 1982-1988*, décembre 1988
* Données pour 1987

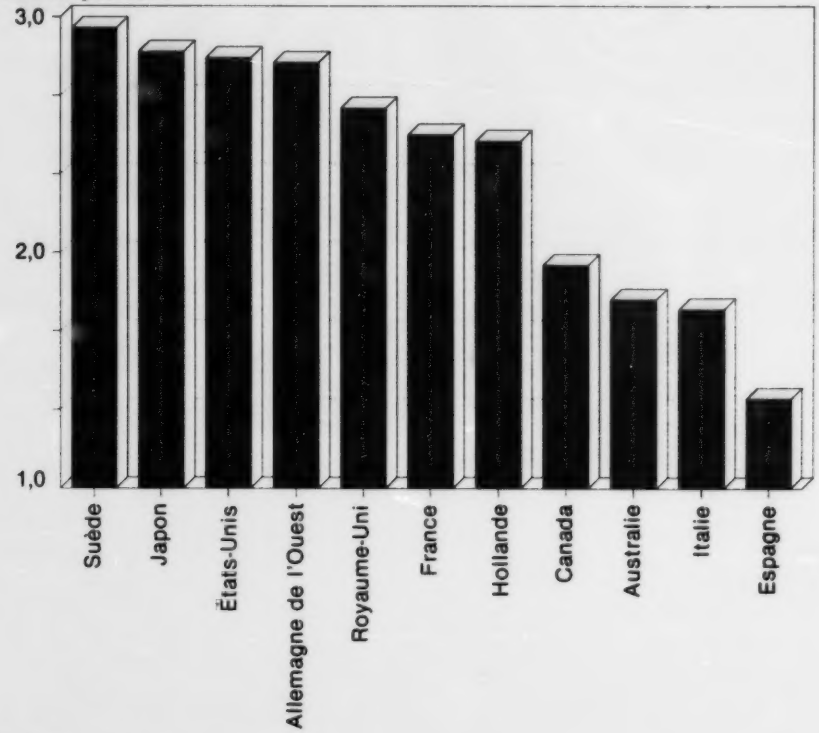


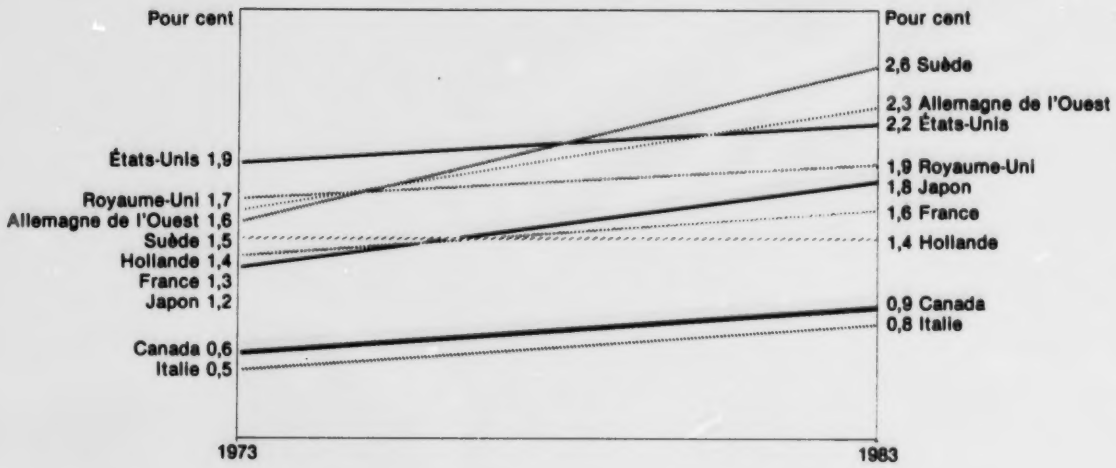
TABLEAU 3.1
Dépenses totales en R-D, en pourcentage du produit intérieur brut, 11 pays de l'OCDE, 1986 ou année la plus récente

	Industrie	Université	Gouvernement	Total R-D
Suède*	2,15	0,65	0,13	2,93
Japon	1,85	0,55	0,38	2,78
États-Unis	1,93	0,40	0,41	2,74
Allemagne de l'Ouest*	1,98	0,36	0,37	2,71
Royaume-Uni	1,63	0,33	0,46	2,42
France	1,32	0,34	0,59	2,25
Hollande	1,30	0,49	0,43	2,21
Canada	**0,76**	**0,32**	**0,34**	**1,42**
Australie	0,42	0,32	0,46	1,20
Italie	0,67	0,22	0,25	1,14
Espagne	0,34	0,09	0,14	0,57

Source : *Principaux indicateurs de la science et de la technologie, 1982-1988*, décembre 1988
* Données pour 1987

FIGURE 3.2
R-D industrielle exprimée en pourcentage du produit intérieur de l'industrie, par pays, 1973-1983

Source : Indicateurs de la science et de la technologie, OCDE, tel que présentés dans *Indicateurs de l'activité scientifique et technologique*, 1987, p. 63, n° 88-201 au catalogue, Statistique Canada.



fois des différences importantes entre les taux de croissance. C'est ainsi qu'au Canada, les dépenses en R-D exprimées en pourcentage du produit intérieur de l'industrie sont passées de 0,6 en 1973 à 0,9 en 1983, soit une augmentation de 50 p. 100. En Suède, en Allemagne de l'Ouest et aux États-Unis, les augmentations ont été respectivement de 73, 44 et 16 p. 100. En 10 ans, l'Allemagne et la Suède ont dépassé les États-Unis selon le même critère. Même si un pays fait chaque année des efforts plus importants que la précédente, il ne peut s'en satisfaire. Il doit continuer à faire plus pour conserver sa position.

Le tableau 3.2 donne un aperçu d'ensemble des sources de financement de la R-D au Canada et des dépenses encourues par ceux qui en font. Sur les 7,185 milliards de dollars qui y étaient consacrés au Canada en 1986, 2,384 milliards provenaient du gouvernement fédéral et 2,924 milliards des entreprises.

Ce sont les entreprises qui ont fait les dépenses en R-D les plus importantes avec 3,828 milliards de dollars, suivies des universités avec 1,637 milliards de dollars et des laboratoires du gouvernement fédéral avec 1,417 milliards. En ce qui concerne les entreprises, en 1986, il n'y

TABLEAU 3.2
Origine des fonds consacrés à la R-D des secteurs s'y consacrant, Canada, 1986

	Secteurs s'y consacrant						
	Laboratoires fédéraux	Laboratoires provinciaux	Organisations provinciales de recherche	Entreprises	Enseignement supérieur	Organismes privés à but non lucratif	Total
	(millions de dollars)						
Origine des fonds							
Gouv. fédéral	1 417	—	8	409	524	26	2 384
Gouv. provincial	—	147	39	54	205	19	464
Organisation privée à but non lucratif	—	—	2	—	—	—	2
Entreprise	—	—	17	2 850	54	3	2 924
Enseignement supérieur	—	—	—	—	703	—	703
Organisation privée à but non lucratif	—	—	—	—	140	40	180
Étranger	—	—	2	515	11	—	528
Total	1 417	147	68	3 828	1 637	88	7 185

Source : Statistique Canada, *Estimation des dépenses canadiennes de recherche et de développement, par région, 1979-1986*, révision de septembre 1988.

en a eu que 3800 à engager des dépenses en R-D et près de la moitié de leurs dépenses totales étaient attribuables à 25 d'entre elles[2].

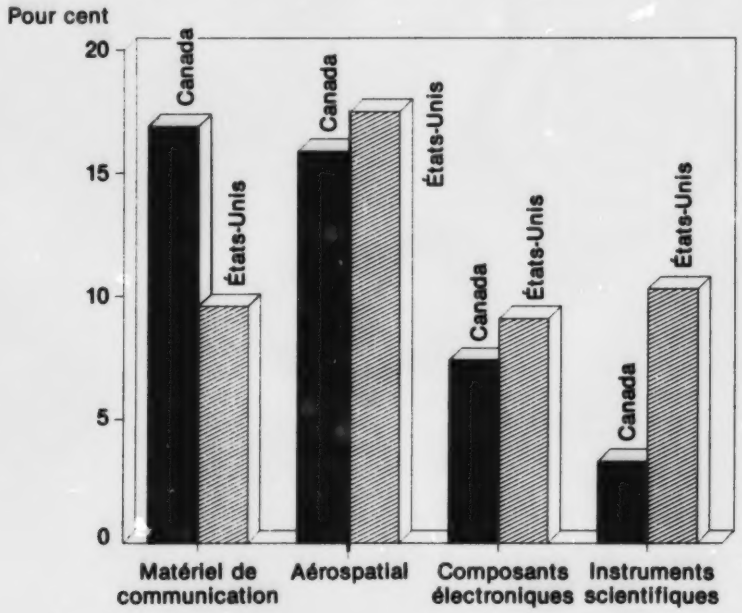
Recherche-développement industrielle

Dans l'ensemble, le niveau relatif de dépenses en R-D est nettement moins important au Canada que dans la plupart des autres pays concurrents. Le Canada se classe huitième parmi onze pays de l'OCDE (tableau 3.1).

La performance des divers secteurs de l'industrie est inégale au Canada. Certains, comme ceux des avions et des pièces détachées, du matériel de communication, d'autres matériels électroniques et des services techniques et scientifiques, ont un niveau élevé de dépenses en R-D exprimées en pourcentage des ventes. Dans certains domaines où les comparaisons sont possibles avec les États-Unis, les dépenses canadiennes en R-D sont à un niveau comparable, comme on le voit à la figure 3.3.

FIGURE 3.3
Rapport de la R-D sur les ventes, certaines industries canadiennes et américaines axées sur la R-D, 1985

Source : Statistiques Canada, *Statistiques sur la recherche et le développement industriels*, p. 62, n° 88-202 au catalogue; *National Patterns or Science and Technology Resources*, 1987 National Science Foundation, USA, NSP 88-305, Tableau 8-28.

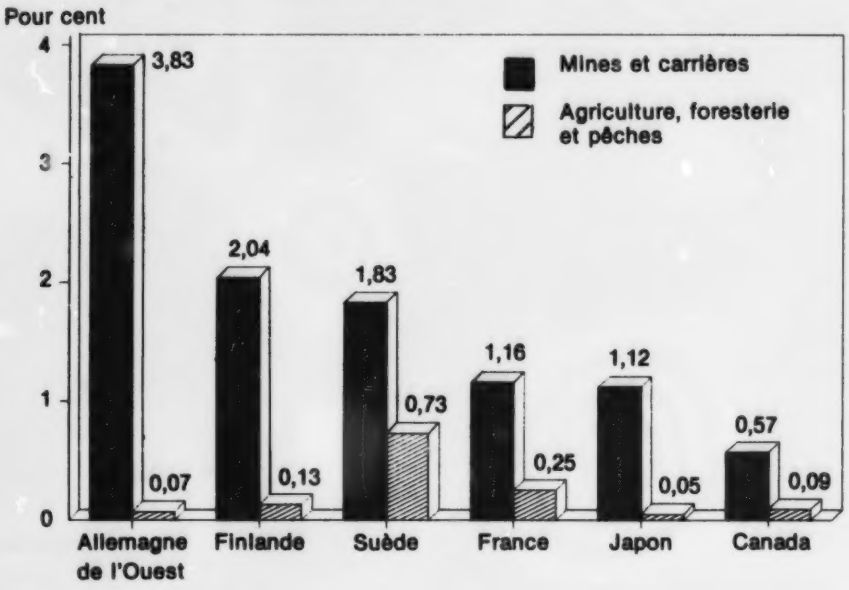


[2] Industrie, Sciences et Technologie Canada, *Statistiques sur l'affectation des ressources en sciences et technologie*, novembre 1988, p. 27 et ix.

Certains secteurs des ressources, qui sont importants pour l'économie canadienne, dégagent toutefois une image différente. Les dépenses en R-D exprimées en pourcentage du produit intérieur de l'industrie, dans le domaine des mines et des carrières par exemple, étaient en 1983 les plus faibles d'un groupe de six pays de l'OCDE, comme on le constate à la figure 3.4[3]. La performance combinée des secteurs de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche, domaines dans lesquels le Canada pourrait s'attendre à jouer un rôle important, n'est pas meilleure. Parmi les mêmes pays de l'échantillon, il n'y avait que l'Allemagne et le Japon à faire relativement moins de R-D dans ces secteurs, et la Suède dépensait relativement six fois plus.

FIGURE 3.4
Dépenses en R-D exprimées en pourcentage du produit intérieur de l'industrie, 1983

Source : Industrie, Sciences et Technologie Canada, "The Relative Effects of Industry Structure and R&D Propensity" in *International Comparisons of the Level of Industrial R&D Activity: the Canadian Case*, 1988.



[3] Dans « *The Relative Effects of Industry Structure and R&D Propensity in International Comparisons of the Level of Industrial R&D Activity: The Canadian Case* », *ISTC, 1988*, on a choisi un groupe de cinq autres pays pour établir des comparaisons avec le Canada. On a inclus dans le groupe l'Allemagne de l'Ouest, la France et le Japon comme représentants des pays les plus industrialisés, la Suède et la Finlande comme représentants de pays à petites économies ayant une forte base de ressources mais utilisant également des technologies modernes. On n'a pas tenu compte des États-Unis parce que on ne disposait pas de statistiques sur une base comparable pour les industries des ressources.

Même si les dépenses en R-D varient selon les secteurs industriels, le niveau d'ensemble est faible. Cela peut s'expliquer par le contrôle étranger des entreprises canadiennes et par la faiblesse des dépenses de nature militaire.

Au chapitre du contrôle étranger, on constate que, en 1986, les dépenses en R-D au sein des entreprises canadiennes, exprimées en pourcentage des ventes, étaient les suivantes :[4]

sous contrôle canadien :	1,6 p. 100
sous contrôle américain :	1,1 p. 100
autre contrôle étranger :	1,3 p. 100
ensemble :	1,4 p. 100

On trouvera au tableau 3.3 de plus amples informations sur les effets de la nationalité de la propriété de certaines entreprises installées au Canada et faisant beaucoup de recherche. Les entreprises canadiennes qui fabriquent des machines de bureau, des avions, du matériel de communication, des médicaments, des produits chimiques et du matériel

TABLEAU 3.3
Rapport de R-D sur les ventes, industries les plus axées sur la R-D au Canada, 1979

	États-Unis	Canada	Contrôle canadien	Contrôle étranger
Machines de bureau	11,8	1.5	8.0	1,3
Autre machinerie	2,1	0.9	1.1	0,7
Avions et pièces détachées	11,4	10.2	19.0	5,2
Matériel de communications	8,4	9.1	9.7	5,5
Autres appareils électriques	5,1	1.4	1.0	1,1
Médicaments	6,1	4.7	7.5	3,5
Autres produits chimiques	2,7	1.0	2.6	0,7
Matériel scientifique	5,7	1.7	17.7	0,7

Source : *A commitment to research and Development: An Action Plan, Ontario*, ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie de l'Ontario, p. 13, janvier 1988

[4] *Statistiques sur la recherche et le développement industriels*, Statistique Canada, n° 88-202 au catalogue, p. 64.

scientifique font relativement plus de R-D au Canada que les entreprises appartenant à des intérêts étrangers et produisant les mêmes produits. On l'explique généralement en disant que les entreprises appartenant à des intérêts étrangers ont tendance à concentrer leurs activités de recherche-développement dans le pays de la maison mère, tout comme le font d'ailleurs les multinationales canadiennes. Les Canadiens en tirent profit car les transferts de technologie de la maison mère vers les filiales canadiennes permettent à celles-ci d'être informées des nouvelles technologies des produits et des procédés, mais le résultat n'est pas entièrement satisfaisant car la filiale ne peut alors se réclamer du développement de technologies de pointe. On peut en donner comme exemple significatif l'industrie de l'automobile. Les dépenses en R-D industrielle dans ce secteur ont été de 90 millions de dollars en 1986 au Canada. Comme ce secteur est important dans l'économie canadienne, avec des ventes de 37 milliards de dollars[5], ce bas niveau de dépenses en R-D (0,2 p. 100 des ventes) a probablement un effet important sur la moyenne de tous les secteurs de l'industrie.

Le second élément qui contribue au bas niveau de R-D est le niveau de dépenses de nature militaire. Selon l'OCDE, le Canada se classait septième en 1985 pour les dépenses en R-D de nature militaire exprimées en pourcentage du PIB. Les dépenses canadiennes de 0,04 p. 100 étaient notamment négligeables en comparaison de celles des États-Unis qui atteignaient 0,85 p. 100 (tableau 3.4). Les dépenses du Canada étaient également nettement inférieures à celles du Royaume-Uni, de la France et de la Suède. Il n'y a qu'au Japon qu'elles étaient inférieures à celles du Canada. Il est manifeste que le niveau de dépenses de nature militaire contribue au niveau relativement bas de la R-D au Canada.

Le Conseil reconnaît que, dans l'ensemble, le niveau des dépenses en R-D est faible au Canada par rapport aux autres grands pays de l'OCDE et que cela tient à l'influence d'éléments comme la propriété étrangère des entreprises canadiennes et le bas niveau des dépenses de nature militaire. La totalité de l'écart ne peut toutefois pas être imputée à ces seuls éléments, car le montant de dépenses en R-D de nature civile engagé par des entreprises appartenant à des intérêts canadiens est faible.

Le niveau des dépenses en R-D varie d'un secteur d'activité à l'autre, mais il est faible, d'après les normes internationales, dans des secteurs qui jouent un rôle important au sein de l'économie canadienne. Cela n'empêche que la performance d'autres secteurs, comme ceux de l'aéronautique et du matériel de communication, se comparent bien avec celle des mêmes secteurs aux États-Unis. Le Conseil a pris bonne note que

[5] Communications de la Direction du transport routier, ISTC, janvier 1989. Dans le cas de l'automobile, les ventes se rapportent aux livraisons d'automobiles et de pièces d'automobile de fabrication canadienne sur les marchés canadiens et étrangers.

TABLEAU 3.4
Dépenses en R-D, civiles et militaires, 1985
(en pourcentage du produit intérieur brut)

	Militaires	Civiles	Total
États-Unis	0,85	1,98	2,83
Japon	0,02	2,79	2,81
Suède	0,30	2,48	2,78
Allemagne de l'Ouest	0,13	2,53	2,66
Royaume-Uni	0,67	1,66	2,33
France	0,46	1,85	2,31
Hollande	0,03	2,08	2,11
Norvège	0,08	1,55	1,63
Finlande	0,01	1,49	1,50
Canada	**0.04**	**1.34**	**1.38**
Italie	0,08	1,25	1,33

Source : *Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE, Résultats récents, 1979-1987*, novembre 1987, tels que présentés dans les *Statistiques sur la répartition des ressources en sciences et en technologie*, p. 32, ISTC, septembre 1988.

le Conseil des sciences du Canada, en collaboration avec Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC) se penche déjà sur les dépenses en R-D industrielle secteur par secteur. On s'efforce de définir des objectifs qui permettront ensuite à l'industrie d'élaborer des plans d'action sectoriels permettant l'atteinte de ces objectifs. Le Conseil est d'avis qu'il est urgent d'améliorer la performance dans tous les secteurs d'activité, particulièrement ceux qui sont en retard à ce chapitre.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- le gouvernement, en consultation avec l'industrie, fixe des objectifs réalistes de R-D pour chaque secteur d'activité, travaille avec l'industrie pour élaborer des programmes d'action et publicise les objectifs et les réalisations.

R-D universitaire

Les universités jouent un rôle important dans l'effort de R-D du Canada. Leur taux de dépenses en R-D, qui est de 0,32 p. 100 du PIB, place le

Canada à la huitième place parmi onze pays de l'OCDE (tableau 3.1). Les universités canadiennes souffrent cependant d'un problème chronique de financement inadéquat. Les laboratoires scientifiques et d'ingénierie sont dépassés et encombrés. Cela limite leur capacité de collaborer avec l'industrie à des projets de R-D. Les universités relèvent des gouvernements provinciaux et ceux-ci doivent s'attaquer à la question du financement si on veut que les universités assument leur rôle en innovation technologique. Les universités reçoivent également une aide financière importante du gouvernement fédéral par l'intermédiaire des paiements de transfert aux provinces et par le canal des trois principaux conseils qui attribuent des bourses, soit le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, le Conseil de recherches médicales du Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Si on veut s'adonner à des projets de recherche importants à la demande de l'industrie ou du gouvernement, ceux-ci entraîneront des frais généraux qui viendront s'ajouter à ceux supportés pour la recherche associée à l'enseignement. L'industrie et le gouvernement doivent tenir compte de ces coûts additionnels puisque la détermination trop serrée des coûts n'est pas plus viable à long terme pour les universités qu'elle ne le serait pour une entreprise. Le Conseil a pris bonne note que Approvisionnements et Services Canada tient compte de ces coûts et il encourage les autres ministères, tout comme l'industrie, à faire de même. Tant qu'on ne reconnaîtra pas la totalité de ces coûts, les universités ne seront pas intéressées et ne s'engageront pas dans ce type de travail. Les universités éprouvent des difficultés particulières à financer leur nouvel équipement. C'est là un problème que les gouvernements doivent régler.

On prône de toute part une coopération plus étroite entre les universités et le milieu des affaires.

> *... les universités dans certains pays sont de plus en plus marquées par l'esprit d'entreprise à mesure que s'accroît la demande pour leur recherche et leur enseignement. Ce renforcement de la demande découle essentiellement de l'augmentation des besoins en connaissances scientifiques pour élaborer les technologies de pointe et des besoins en services d'enseignement et de formation connexes pour appliquer ces technologies dans le commerce et l'industrie. Étant donné les liens étroits qui unissent actuellement de nombreux domaines scientifiques aux technologies de pointe, les nouvelles connaissances scientifiques ont souvent une application pratique relativement directe et immédiate – ce qui contribue à renforcer la valeur commerciale, et donc la demande, de ces connaissances. Il s'ensuit que le marché des « produits » de recherche et d'enseignement des organismes universitaires prend une ampleur considérable et grandissante, et que de nombreux établissements viennent se placer sur ce marché*[6].

[6] *Perspectives de politique scientifique et technologique*, OCDE, 1988, p. 21 et 22.

Les universités seront mises au défi de travailler conjointement avec l'industrie pour mettre au point des technologies qui amélioreront la capacité concurrentielle du Canada. Le Conseil trouve que les efforts du gouvernement fédéral pour mettre sur pied des Centres d'excellence, qui regrouperont des réseaux de chercheurs et de scientifiques à travers le Canada pour s'adonner à des travaux de recherche à l'échelle mondiale, sont encourageants.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- les gouvernements provinciaux s'attaquent au problème de l'inadéquation du financement des universités, en particulier pour qu'elles disposent de meilleures installations scientifiques et techniques.
- on accorde une attention toute particulière au financement des équipements.
- pour les contrats de recherche réalisés par les universités, le parrain (entreprise ou gouvernement), assume tous les frais généraux encourus.

Laboratoires du gouvernement

Le rôle fondamental en recherche des laboratoires du gouvernement est de s'adonner à des recherches et de fournir des renseignements pour l'élaboration des normes, des règlements et des autres mesures concernant la protection de l'environnement, la santé et la sécurité au travail, et les autres domaines d'intérêt public. Les dépenses en R-D des laboratoires du gouvernement au Canada se situent sensiblement au même niveau que dans les autres pays de l'OCDE.

Les laboratoires du gouvernement fournissent leadership et encouragement à l'industrie en l'aidant à des activités pertinentes de recherche-développement technologique. Ces laboratoires ne devraient toutefois pas élaborer des produits et des procédés commerciaux, ce qui relève de l'industrie. Le Conseil consultatif national sur les sciences et la technologie étudie, dans le cadre d'un examen continuel du rôle des laboratoires du gouvernement, la pertinence et la qualité des travaux de recherche scientifique entrepris dans un certain nombre de laboratoires. Le Conseil estime que c'est là une initiative importante pour préciser l'équilibre à atteindre entre les travaux de recherche conçus pour atteindre des objectifs du gouvernement et l'aide aux efforts du secteur privé.

TRANSFERTS DE TECHNOLOGIE[7]

Dans la plupart des pays industrialisés, la technologie est le moteur de la croissance économique. Les améliorations de productivité et les nouveaux produits découlent de la technologie. Ils sont essentiels pour faire concurrence avec succès dans le nouveau contexte commercial. Il n'y a que peu de la technologie nécessaire à être disponible au Canada, puisqu'on ne réalise à l'intérieur de nos frontières qu'environ 2 p. 100 de la R-D mondiale. Même en doublant ce pourcentage, ce qui serait très coûteux et difficile à réaliser, ce ne serait pas encore assez. Il faut du temps pour faire de la R-D, et le besoin est immédiat. Les entreprises canadiennes doivent trouver, adapter et utiliser des technologies en provenance d'autres pays si elles veulent faire face rapidement aux nouvelles pressions concurrentielles.

Le recours à la technologie étrangère est une solution efficace comme l'ont démontré le Japon et la Corée du Sud. Le Canada bénéficie de toute une gamme d'avantages économiques, comme des ressources importantes en énergie et en matières premières, une population ayant une bonne formation, la mobilité des personnes, une économie de libre entreprise et un accès facile au marché américain. Avec de tels avantages, le Canada se trouve dans une bonne position pour tirer parti des technologies mondiales afin d'enregistrer une croissance économique rapide.

Le Canada ne tire toutefois pas le meilleur parti possible de son potentiel car l'utilisation qu'il a fait des nouvelles technologies a été relativement faible. Il est en retard par rapport aux autres pays industrialisés pour l'utilisation des ordinateurs. Le taux d'acceptation des nouveaux procédés de transformation est faible. Le taux d'investissement en équipement de pointe est bas. L'automatisation des procédés ne fait pas son apparition à la même vitesse que chez nos concurrents.

Il faut maintenant procéder à une réorientation majeure. Les entreprises canadiennes doivent adopter rapidement et massivement la technologie étrangère.

AIDE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE

> *(Pour accroître les dépenses au titre de la recherche-développement) il ne suffit pas que le gouvernement fédéral signe un chèque sur de l'argent emprunté; il faut créer un climat propice permettant au secteur privé de relever un grand défi national*[8].

[7] Cette section fait référence à une lettre du 13 septembre 1988 adressée par le Conseil national de recherches au Conseil.

[8] Le Très Honorable Brian Mulroney, cité dans le *Compte rendu* de la Conférence sur la technologie et l'innovation, janvier 1988, p. 1.

Pour encourager ce climat, le gouvernement a mis en place le programme InnovAction. Il concentre ses efforts en sciences et en technologie dans cinq domaines critiques :

- la diffusion de l'innovation et de la technologie industrielles;
- le développement de technologies stratégiques;
- la gestion efficace des ressources fédérales en sciences et en technologie;
- les ressources humaines pour la science et la technologie; et
- l'éducation publique en sciences et en technologie.

L'essentiel de la responsabilité pour la mise en oeuvre des engagements du gouvernement, en ce qui concerne l'innovation technologique au Canada, incombe à Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC), au Conseil national de recherches du Canada (CNRC), au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG), au Conseil de recherches médicales du Canada (CRM) et au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH).

Industrie, Sciences et Technologie Canada agit comme partenaire du secteur privé, de la communauté scientifique, des autres ministères du gouvernement fédéral et des autres niveaux du gouvernement. Il fait la promotion de la capacité concurrentielle à l'échelle internationale et de l'excellence industrielle. Il met également l'accent sur le renouveau et l'élargissement de la base scientifique, technologique, de gestion et de production du Canada. Le Programme des technologies stratégiques est important pour la mission de ISTC. Il favorise les alliances entre des entreprises et d'autres organismes pour permettre le transfert de technologies de pointe. Il leur permet aussi de s'adonner ensemble à des travaux de recherche et de développement avant la phase concurrentielle. On cherche ici à instaurer des capacités technologiques et à permettre aux entreprises canadiennes d'être en position de conquérir les marchés à venir. On privilégie ici la biotechnologie, la technologie de l'information et les matériaux de pointe. Les autres programmes importants qui favorisent le transfert de la technologie sont le Programme de la microélectronique et du développement des systèmes, le Programme de mise en valeur des technologies, le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, les Centres d'excellence et les bourses canadiennes en sciences et en génie. (On trouvera des descriptions de ces programmes à l'Annexe D.)

Nombre de ces programmes ne sont entrés en vigueur que récemment et leurs conséquences se feront sentir dans l'avenir. Le Conseil est d'avis que leur objectif d'accélération de l'innovation technologique est

important et tombe bien à point étant donné les changements rapides auxquels on assiste dans le nouveau contexte commercial.

Le Conseil national de recherches du Canada offre plusieurs programmes et services en sciences et en technologie pour venir en aide à l'innovation. Il se livre à des travaux de recherche pure et appliquée. Il donne des conseils, fournit des contacts à l'étranger et apporte une certaine aide financière aux transferts de technologie vers de petites et moyennes entreprises canadiennes. Grâce à son Programme d'aide à la recherche industrielle, il fournit une aide financière à la recherche et au développement. Il offre aussi l'accès à sa base de données informatisée sur les développements de la science et de la technologie mondiales.

Les trois principaux conseils qui attribuent des bourses le font à la recherche réalisée par les universités canadiennes. Les objectifs poursuivis par ces organismes sont de mettre en place une base solide à la recherche, de développer un personnel de recherche hautement qualifié et de faciliter la coopération entre les universités, les entreprises et les autres institutions. Le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada s'intéresse aux sciences naturelles et à l'ingéniérie. Il attribue des bourses surtout en chimie, en biologie cellulaire et en sciences de la terre. Quant au Conseil de recherches médicales du Canada, il offre des bourses, dans les domaines rattachés aux sciences de la santé, en recherche fondamentale, clinique et appliquée. Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, lui, vient en aide aux sciences sociales et humaines en offrant toute une gamme de bourses, y compris pour des travaux de recherches interdisciplinaires.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- les entreprises s'engagent très rapidement à rechercher et utiliser les technologies disponibles à l'extérieur de l'entreprise.
- à la lumière de l'évolution constante de la technologie et des marchés, le gouvernement étudie de façon continue l'efficacité et le financement des programmes qui font la promotion des transferts de technologie.

DIMENSIONS HUMAINES DE L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE

> *... la solution, pour élargir la base technologique du Canada, consiste à réunir un nombre suffisant de personnes hautement spécialisées qui ont eu droit à une bonne éducation*[9].

Par rapport à six concurrents importants, le Canada se classe dernier en ce qui concerne le nombre relatif de techniciens, de scientifiques et d'ingénieurs participant à des travaux de R-D. En 1983, pour chaque millier de personnes de la population active, il y avait 2,7 personnes travaillant en R-D. C'était là toute une différence avec les chiffres des États-Unis, du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest qui étaient respectivement de 6,4, 7,4 et 4,8 (tableau 3.5). Ce niveau relativement faible de personnel de R-D n'est pas surprenant car la plupart des entreprises canadiennes ne font tout simplement pas de recherche. On signale une pénurie de personnel de R-D qualifié dans les entreprises axées sur la technologie. Environ 61 p. 100 de ces entreprises s'attendent à ce que cette pénurie se prolonge au cours des cinq années à venir, comme on

TABLEAU 3.5
Diplômés et personnel de R-D par millier de personnes actives, 1983

Pays	R-D*
Japon	7,4
États-Unis	6,4
Allemagne de l'Ouest	4,8
Norvège	4,1
France	3,9
Suède	3,9
Hollande	3,7
Finlande	3,7
Danemark	2,8
Canada	**2,7**
Italie	2,7
Royaume-Uni	nd

nd – données non disponibles

Source : *Principaux indicateurs de la science et de la technologie, OCDE, Résultats récents, 1979-1987*, novembre 1987, tels que présentés dans les *Statistiques sur la répartition des ressources en sciences et en technologie*, p. 32, ISTC, septembre 1988 (Personnel de R-D).

* Le personnel de R-D ne comprend que les diplômés d'université en science et technologie dans certains pays alors que dans d'autres on compte les technologistes.

[9] Dr Norman Keevil, dans le *Compte rendu* de la Conférence nationale sur la technologie et l'innovation, janvier 1988, p. 25.

le voit dans l'encadré à la page suivante. Il faut s'attaquer à cette question immédiatement si on veut que le Canada améliore sa capacité d'innovation technologique afin de répondre aux défis du XXI[e] siècle.

L'innovation technologique n'est pas une priorité pour les dirigeants canadiens du milieu des affaires[10]. On manque en fait au sein des entreprises de compétences techniques et en gestion[11]. Il n'y a qu'environ 3 p. 100 des entreprises canadiennes de transformation à faire de la R-D[12]. De plus, 70 p. 100 des entreprises ontariennes de transformation n'ont pas un seul ingénieur parmi leur personnel.

Même si très peu d'entreprises font de la R-D, cela n'empêche que celles qui en font éprouvent des difficultés à recruter des personnes hautement compétentes dans ce domaine, comme une enquête récente du Conference Board du Canada l'a démontré[13]. Cette pénurie risque de se manifester de façon entre plus aiguë puisque le Canada devra intensifier ses efforts de R-D pour accroître sa compétitivité sur les marchés mondiaux.

Il est impératif, de l'avis du Conseil, que les dirigeants des entreprises canadiennes développent une « culture d'innovation technologique ». Cette culture d'innovation doit pénétrer les entreprises. Leurs employés doivent être capables de tirer parti du vaste bassin de technologie disponible dans le monde d'aujourd'hui. Il faut impliquer le personnel de production et de vente dans l'amélioration d'un produit ou d'un procédé tout au long de sa durée de vie. Il incombe à la direction d'assurer leur participation. L'implication directe des employés, dans le sens d'un partage des responsabilités de la gestion pour le succès d'un produit ou d'un procédé, est un élément essentiel au succès de l'entreprise.

Les entreprises qui ont mis en place des systèmes impliquant les employés ont donné plusieurs raisons pour leur succès. La technologie est devenue plus complexe, faisant qu'il n'est plus pratique pour la haute direction de prendre toutes les décisions. Les organisations plus importantes ralentissent si toutes les décisions doivent être prises au sommet, et l'évolution rapide des marchés demande des réactions rapides des entreprises, imposant de remettre le pouvoir de prise de décision au niveau du travail. La main-d'oeuvre d'aujourd'hui, mieux formée, est

[10] Chambre de Commerce du Canada, *Objectif 2000, Rapport du groupe de travail sur la technologie et l'entreprise canadienne*, 1988, p. viii.

[11] *Perspectives de politique scientifique et technologique*, OCDE, 1988, p. 70, OCDE

[12] Pour le pourcentage d'entreprises de transformation faisant de la R-D, se reporter à *Objectif 2000, Rapport du groupe de travail sur la technologie et l'entreprise canadienne*, Chambre de Commerce du Canada, 1988, p. 4. Pour celui des ingénieurs dans les entreprises de transformation, voir D[r] Larkin Kerwin, « Rating Canada's I.Q. », *Globe and Mail*, 3 mars 1988, p. A7.

[13] *R&D Outlook, 1989, Report 34-88*, Conference Board du Canada, p. 9.

Enquête de 1988
sur la disponibilité de personnel de R-D

Faisant état de pénuries de personnel qualifié de R-D

	(% des entreprises ayant répondu)
entreprises axées sur la technologie	43,1
petites entreprises	37,8
entreprises moyennes	37,5
grandes entreprises	25,6
Faisant état de postes non comblés ralentissant la R-D	69,4

S'attendant à ce que la pénurie persiste au cours des cinq années à venir :

entreprises axées sur la technologie	60,8
toutes les entreprises de l'échantillon	48,5

Source : Conference Board du Canada, *R&D Outlook, 1989*, rapport 34-88, p. 9.

mieux à même de prendre de bonnes décisions. Les bons systèmes d'information permettent à plus d'employés d'avoir une connaissance vaste et détaillée de leur entreprise, ce qui leur permet de mieux situer leurs propres tâches. C'est pour toutes ces raisons que la participation des employés donne de bons résultats[14].

Un excellent exemple de la participation des employés est le cas de l'usine de General Electric du Canada à Bromont au Québec qui a remporté la médaille d'argent de 1988 pour la productivité et celle de bronze en 1987 pour la collaboration ouvrière-patronale des Prix d'excellence du Canada[15]. Dans cette usine, les employés ont participé à toutes sortes de décisions. La supervision directe a été réduite ou éliminée. Les employés sont formés pour accomplir toutes les tâches de leur service et deviennent ainsi parfaitement conscients des conséquences de leur travail à tous les points de production. Ils tiennent de fréquentes réunions pour trouver des solutions aux problèmes de production. Les salaires tiennent compte du nombre de cours de formation que les employés ont suivis avec succès. Les décisions d'embauche sont prises en comités sur lesquels siègent des membres de l'équipe de travail concernée et les employés participent à un comité qui a été créé pour faire des recommandations sur les systèmes de paye.

La performance de l'entreprise a été impressionnante avec ce régime : le nombre d'heures de travail par ensemble de pièces de moteur a été réduit de 57 p. 100, et le coût de 64 p. 100 en trois ans. Le nombre d'emplois a augmenté sensiblement et les employés ont acquis une bonne formation.

Le Conseil est convaincu que la participation des employés est un élément important pour l'adoption de l'innovation technologique. Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada abonde dans le même sens en affirmant que l'évolution technologique est essentiellement un processus social. Dans trop d'entreprises, on a trop négligé l'importance de l'implication des employés et les directions doivent comprendre cette importance dans leur recherche de compétitivité. Elles ont besoin de formation et de renseignements pertinents pour obtenir des succès semblables à celui de Bromont.

[14] *Winning Strategies – Organizational Effectiveness through Better Management of People*, Le Conference Board du Canada, Rapport 36-89-E, 1989, p. 19.
[15] Un programme d'Industrie, Sciences et Technologie, Canada.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- les employeurs, les collèges communautaires et les universités accroissent leur coopération pour répondre aux défis que pose la dimension humaine de l'innovation technologique.
- le gouvernement incite l'industrie à élaborer et promouvoir des systèmes de formation à la gestion conçus pour favoriser une large participation des employés à l'innovation technologique.

CHAPITRE ONZE

Fiscalité et financement

Le thème qui prédominait dans les mémoires reçus par le Conseil était la capacité concurrentielle de l'industrie canadienne sur les marchés mondiaux. Les présentations mettaient l'accent sur le besoin d'instaurer une cohérence entre les politiques du gouvernement et sur la nécessité de modifier celles qui freinent les efforts de l'industrie pour se moderniser et se développer ainsi que pour acquérir de nouvelles technologies. Parmi les facteurs que les associations ont désignés comme affectant leur capacité concurrentielle, on peut citer la fiscalité et la disponibilité de financement.

Dans ce chapitre, on traitera plus particulièrement du caractère comparable et de la cohérence de la fiscalité, de la taxe de vente et de l'accès au financement.

CARACTÈRE COMPARABLE ET COHÉRENCE DE LA FISCALITÉ

Lors des consultations auxquelles il s'est livré, le Conseil s'est fait dire que l'ensemble du système fiscal canadien devrait être compétitif avec celui en vigueur aux États-Unis. C'est ainsi que si le Canada veut réussir, il doit être doté d'un système fiscal qui ne découragera pas les entreprises et les personnes d'envergure mondiale. De plus, les modifications qui seront apportées à ce système doivent s'harmoniser avec celles des systèmes de nos concurrents. Là, le Conseil a pris note qu'il est possible que les dispositions sur les gains en capital subissent d'importantes modifications aux États-Unis.

On a fait part au Conseil des effets néfastes de certains aspects de la récente réforme fiscale sur la capacité concurrentielle canadienne. On a présenté cela comme malheureux, venant à un moment où l'industrie canadienne se prépare à faire face à de nouveaux défis de concurrence. Certains aspects de la réforme fiscale sont perçus comme décourageant l'investissement et l'innovation et donc contraire aux besoins des entreprises canadiennes. On considère que des installations modernes sont de la toute première importance si les entreprises doivent atteindre les

niveaux de productivité et de capacité concurrentielle nécessaires pour saisir les nouvelles possibilités. De l'avis de certaines associations, cette réforme, en augmentant la charge financière de la modernisation, a réduit la capacité à s'adapter au nouveau contexte concurrentiel.

Certaines entreprises et certaines associations ont fait des recommandations précises concernant la déduction pour amortissement et les stimulants à la R-D, plaidant pour un retour au traitement en vigueur avant la réforme fiscale.

Déduction pour amortissement

Le système de la déduction pour amortissement (DPA) est la méthode fiscale utilisée pour déduire un investissement des actifs au cours d'une période donnée. Il y a des écarts entre les taux de DPA et ceux utilisés pour l'amortissement comptable habituel. La méthode comptable permet une période de déduction qui approche la durée de vie espérée du bien. La période de déduction de la DPA, souvent plus brève, confère un avantage fiscal à la société.

La réforme fiscale de 1987 a modifié sensiblement les taux de DPA. Pour la machinerie et l'équipement de transformation, elle est passée de la méthode linéaire sur trois ans à une déduction de 25 p. 100 sur le solde dégressif. Cette modification devrait avoir des conséquences importantes sur l'impôt des sociétés puisque la différence de traitement atteindra environ 670 millions de dollars par an quand elle sera pleinement entrée en vigueur[16]. « Pour la première fois depuis des décennies, les taux d'amortissement réels sur la plupart de la machinerie et de l'équipement au Canada seront, aux fins de l'impôt, inférieurs à ceux en vigueur aux États-Unis.[17] »

Le Conseil s'inquiète de voir que l'avantage dont disposait le Canada a disparu. Il demande avec insistance que le système fiscal ne vienne pas nuire davantage à l'aptitude des entreprises canadiennes à s'adapter aux nouvelles conditions de concurrence au moyen de la modernisation des usines et de l'équipement.

[16] Ministère des Finances, *Réforme de l'impôt direct, Réforme fiscale*, 1987, p. 67.
[17] R.D. Brown, « Effects of U.S. and Canadian Tax Legislation : A Canadian Perspective », *Canada-United States Law Journal*, Volume 14 (1988), p. 158.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- en tenant compte de toutes les mesures pertinentes et importantes d'impôt sur les revenus et sur les produits, le gouvernement surveille étroitement le caractère concurrentiel du système fiscal afin de s'assurer qu'il fournisse les stimulants appropriés pour encourager les nouveaux investissements en capital.

Dispositions fiscales pour la R-D

Le traitement fiscal du fédéral pour la R-D est moins généreux qu'il ne l'était avant la réforme fiscale. Pour un dollar de dépense en R-D, la valeur actuelle des déductions fiscales est tombée de 0,525 $ à 0,455 $[18].

À la suite d'une enquête récente du Conference Board, on a pu se faire une idée des réactions de l'industrie aux modifications récentes apportées aux dispositions fiscales pour la R-D :

> *Au cours de l'année à venir, on s'attend à ce que les politiques du gouvernement fédéral affectent de façon négative les projets de R-D de 43,5 p. 100 de tous les répondants, et parmi ceux-ci plus de la moitié estiment que ces effets seront très importants. C'est là une forte augmentation par rapport au 18,4 p. 100 de l'an dernier qui traduit une déception du milieu des affaires qui se perpétue. Les déclarations du gouvernement en ce qui concerne les politiques de R-D et de technologie avaient fait naître quelques espoirs, en particulier celles apparaissant dans le nouveau régime fiscal. Ces attentes n'ont pas été pleinement satisfaites. D'un autre côté, les répondants estiment que les politiques des gouvernements provinciaux font moins obstacle à la R-D que les politiques fédérales (31,2 p. 100). Cela révèle que l'importance accordée à la R-D dans les budgets de plusieurs gouvernements provinciaux est perçue comme un élément positif de leurs politiques*[19].

[18] Institut C.D. Howe, *Tax Reform – Perspectives on the White Paper* (1988), p. 57.
[19] Conference Board du Canada, *R&D Outlook, 1989*, rapport 34-88, p. 2 et 3.

Quand on s'efforce de mieux comprendre le financement de la R-D au Canada, il est utile de comparer les autres pratiques canadiennes et américaines et non pas seulement les dispositions fiscales. Pour les dépenses en R-D industrielle, l'écart est énorme. Les Canadiens ont dépensé 3,8 milliards de dollars contre 107,1 milliards aux États-Unis en 1986.

Le tableau 3.6 indique que bien que l'aide totale du gouvernement fédéral à la R-D industrielle dans les deux pays soit comparable en proportion des dépenses des entreprises, les montants globaux en dollars sont très éloignés avec 1,26 milliard de dollars pour le Canada contre 41,5 milliards pour les États-Unis.

TABLEAU 3.6
Dépenses en R-D industrielle et aide financière du gouvernement fédéral, Canada et États-Unis, 1986

Description	**Canada**	États-Unis*
	(milliards de dollars CAN)	
Dépenses en R-D industrielle	**3,8**	107,1
Subventions et contrats	**0,49**	38,7
Crédits d'impôt	**0,77**	2,8
Aide totale du gouvernement fédéral	**1,26**	41,5

Source : Les données canadiennes proviennent des *Statistiques à la répartition des ressources en sciences et en technologie de l'ISTC*, 1986. Les données américaines sur les dépenses industrielles et les subventions et les contrats du gouvernement proviennent du U.S. National Science Board, *Science and Engineering Indicators – 1987*, p. 294. Celles sur les crédits d'impôt américains proviennent de *Special Analysis, Budget of the U.S. Government*, 1988, p. G.37.

* On a utilisé un taux de change de 1,00 $ CAN = 0,80 $ US.

Le contexte dans lequel on procède à la R-D est différent au Canada et aux États-Unis. Les Canadiens parlent d'avantages fiscaux intéressants à domicile. Ces avantages sont toutefois faibles par rapport à la pratique du gouvernement américain d'accorder des contrats de R-D à des entreprises et d'acheter les premiers produits qui en découlent, comme des avions. Le gouvernement canadien devrait reconnaître l'importance de ces divers types d'aide. Il est probable que le Canada n'aura jamais les gros systèmes d'achats publics et d'attribution de contrats qu'ont les États-Unis ni les fortes dépenses en R-D rattachées à des contrats militaires. Il convient donc, dans le contexte canadien, que les stimulants fiscaux continuent à être nettement plus importants qu'ils ne sont aux États-Unis, même simplement pour maintenir la position du Canada dans ce domaine.

Le Conseil reconnaît toutefois que les achats du gouvernement et les contrats de recherche qu'il accorde peuvent constituer des outils puissants pour encourager la recherche et qu'il faudrait y avoir recours quand cela convient, dans le cadre des budgets actuels.

Le gouvernement a souvent modifié depuis 1983 les règles d'imposition de la R-D, en fonction de l'évolution des besoins du budget du gouvernement. On trouve dans l'encadré de la page suivante un historique de l'évolution du traitement fiscal de la R-D. Il est nécessaire que la R-D industrielle bénéficie d'une plus grande cohérence de traitement fiscal que par le passé. Il faut que les entreprises puissent s'adonner à des programmes de R-D à long terme en étant convaincues que leurs coûts après impôt sont prévisibles, puisque des années peuvent s'écouler avant que les dépenses en R-D se traduisent en nouveaux produits.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- le gouvernement suive très étroitement les effets du traitement fiscal de la recherche-développement pour pouvoir offrir des stimulants accrus lorsque nécessaire.
- le gouvernement évite les modifications fréquentes des règles d'imposition des dépenses de recherche-développement et s'assure que les programmes et les politiques la concernant fournissent un cadre cohérent.
- le gouvernement étudie la possibilité d'accroître son implication dans la recherche-développement au moyen de consultations avec l'industrie, en se servant des achats et de l'attribution de contrats du gouvernement quand cela convient dans le cadre des budgets en place, et que ces ententes soient plus visibles.

HISTORIQUE DES STIMULANTS FISCAUX POUR LA R-D

Avant 1961	Les dépenses courantes en R-D étaient totalement déductibles au cours de l'année où elles étaient engagées; les dépenses en capital étaient amorties à 33 p. 100 par année.
1961	Les dépenses en capital deviennent complètement déductibles.
1962-1966	Déduction additionnelle de 50 p. 100 des dépenses au-delà des niveaux de base.
1966-1975	La déduction additionnelle de 50 p. 100 est remplacée par les subventions dans le cadre de la *Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques.*
1977-1978	Crédit d'impôt de 5 à 10 p. 100 pour les dépenses en R-D, pour les dépenses additionnelles.
1978	Crédits d'impôt de 10 à 25 p. 100, selon l'endroit où se fait la R-D et la taille de l'entreprise.
1983	Crédits de 20 à 35 p. 100, selon l'endroit où se fait la R-D et la taille de l'entreprise.
1983-1985	Entrée en vigueur puis retrait du crédit d'impôt à la recherche scientifique.
1988	Restrictions aux crédits d'impôt pour les entreprises moyennes et grosses; ils ne s'appliquent plus au coût des bâtiments.

Source : CCH Canadian Limited, *Canadian Tax Reports, 1988*, paragraphe. 1983; *Politiques fiscales pour la recherche et le développement*, Ministère des Finances, 1983, p. 6.

TAXE DE VENTE

À la fois les provinces et les états imposent des taxes de vente et leurs effets sur l'aptitude concurrentielle des entreprises semblent à peu près égaux dans les deux pays. La taxe de vente fédérale canadienne est toutefois unique en Amérique du Nord puisqu'il n'y a pas de taxe de vente fédérale américaine[20]. En ce qui concerne les ventes au Canada, la taxe fédérale de vente constitue souvent un plus grand poids sur les produits manufacturés canadiens que sur les produits importés. Le fabricant canadien inclura normalement les coûts de distribution, de publicité et de garantie dans la base retenue pour le calcul de la taxe. Par contre, pour les biens importés, ces coûts sont souvent supportés par l'importateur canadien après que la taxe de vente ait été payée. Cela revient à dire que les biens canadiens supportent en moyenne un tiers de taxe de vente fédérale de plus que les produits importés[21].

Pour les biens exportés du Canada, l'effet de la taxe est d'environ 1 p. 100[22] qui s'accumule aux diverses étapes du cycle de production. En ce qui concerne les ventes intérieures et les exportations, on considère donc que le système actuel d'imposition réduit la capacité concurrentielle des fabricants canadiens. De plus, comme cette taxe s'applique aux immobilisations, comme la machinerie, elle augmente le coût d'investissement en capital au Canada d'environ 4 p. 100, réduisant donc la capacité concurrentielle de l'industrie canadienne[23].

La taxe de vente actuelle présente d'autres inconvénients importants comme les complexités administratives et les coûts de conformité. Elle ajoute également au coût des produits manufacturés retransmis au consommateur. Comme elle est appliquée au niveau du fabricant, elle fait partie de son prix de vente et est donc englobée dans les calculs de marge des grossistes et des détaillants. Le caractère concurrentiel des entreprises est affecté d'un autre problème pour l'instant puisque les sociétés sont soumises à une surtaxe de 3 p. 100 sur les revenus en attendant la réforme de la taxe de vente.

Dans le cadre de la réforme de la taxe de vente envisagée par le ministère des Finances, le taux global diminuera et les augmentations de marge des grossistes et des détaillants imputables à cette taxe disparaîtront puisque la taxe ne sera effectivement prélevée qu'au niveau du détail. Cela pourra amener une baisse des prix de certains biens manufacturés. Cet avantage pour le consommateur sera diminué par le fait qu'une gamme de services seront soumis pour la première fois à la taxe. La taxe de vente disparaîtra complètement des exportations, améliorant la

[20] Institut C.D. Howe, *Tax Reform, Perspectives on the White Paper*, 1988, p. 73.
[21] Ministère des Finances, *Livre blanc, Réforme fiscale de 1987*, 18 juin 1987, p. 14.
[22] Ministère des Finances, *Réforme de la taxe de vente, 1987*, p. 15.
[23] Ministère des Finances, *Livre blanc, Réforme fiscale de 1987*, p. 72.

capacité concurrentielle à l'exportation des producteurs canadiens, au moins de certains produits et de certaines industries. Les avantages dont bénéficient maintenant les importations en ce qui concerne la taxe de vente disparaîtront. Le Conseil est donc d'avis que, pour de nombreuses raisons, il est important que le système de taxe de vente fédérale soit réformé sans plus attendre.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- pour aider les entreprises canadiennes à devenir plus concurrentielles dans le nouveau contexte commercial, la réforme de la taxe de vente fédérale soit mise en place aussitôt que possible.

ACCÈS AU FINANCEMENT

Certains mémoires remis au Conseil soulignaient un besoin pressant de faire face aux défis et aux possibilités du nouveau contexte commercial au moyen d'initiatives comme le développement de nouveaux produits, l'adoption de nouvelles technologies, de procédés différents de fabrication et de programmes accélérés de modernisation. Bien évidemment, ces initiatives nécessitent de nouveaux investissements à un moment où les ressources financières de certaines entreprises sont déjà toutes engagées. Certains mémoires, émanant d'un nombre relativement faible d'entreprises, prétendaient que le gouvernement fédéral devrait venir en aide aux entreprises pour ce financement.

C'est ainsi que dans leur présentation au Conseil, les fabricants de carton pour boîtes et de papiers fins ont précisé que l'adaptation à laquelle ils s'attendent nécessitera d'importantes ressources financières et devra être terminée bien avant janvier 1993, alors que les tarifs douaniers disparaîtront complètement. Ils ont également précisé qu'ils doivent procéder à ces investissements pour rester concurrentiels, le tout à une époque où les revenus des entreprises seront soumis à des pressions croissantes.

Lors de ses consultations, le Conseil fut informé de l'impact important des coûts de financement sur la capacité concurrentielle de l'industrie canadienne. Le Conseil a aussi noté que ces coûts varient de façon substantielle dans les pays industrialisés. Il demande au gouvernement de faire enquête sur les coûts de financement en général au Canada, en comparaison de ces mêmes coûts aux États-Unis et au Japon, par exemple.

Alors que les entreprises veulent affronter la concurrence internationale, il sera plus important que jamais pour les Canadiens de disposer d'installations modernes faisant appel au dernier développement de la technologie. Certains mémoires de l'industrie ont souligné que les modifications apportées à la déduction pour amortissement réduiront leurs liquidités à une époque où les investissements majeurs prendront de plus en plus d'importance.

Après qu'on lui ait fait part de ce besoin de ressources financières, le Conseil a procédé à un examen des programmes d'aide fédéraux et provinciaux. Il a estimé que, en 1988-1989, le gouvernement fédéral avait dépensé au-delà de 1,3 milliard de dollars pour venir en aide à la diversification et à la modernisation industrielle, pour encourager les petites entreprises et pour contribuer à développer la capacité scientifique et technologique des entreprises. Le gouvernement fédéral a également réservé des fonds additionnels pour renforcer la base économique dans les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique au cours des années à venir.

Des programmes gouvernementaux comme ceux-ci sont destinés à appuyer les priorités stratégiques du gouvernement plutôt qu'à fournir une base générale de financement pour les entreprises. Ce financement, fourni par les marchés financiers et par les gains accumulés, dépasse 83 milliards de dollars par année[24].

En gardant à l'esprit le mode de fonctionnement des marchés de capitaux, et après avoir examiné les programmes fédéraux actuels, le Conseil est d'avis que, dans l'ensemble, les fonds disponibles devraient être suffisants pour couvrir les besoins du moment. La plupart des entreprises devraient être capables de s'adapter. En vérité, peu d'entreprises étaient représentées par des groupes laissant entendre que l'aide du gouvernement pourrait être nécessaire. Il se peut toutefois que, dans certains cas, certaines entreprises n'aient pas accès au financement à un moment crucial. Il pourrait alors être nécessaire de disposer d'une forme d'aide financière de dernier recours comme par exemple des garanties d'emprunt ou des prêts participatifs. Une telle forme d'aide ne devrait pas servir à renflouer des entreprises ou à conserver des activités non concurrentielles.

Le Programme sectoriel des initiatives de concurrence d'ISTC fait collaborer un secteur de l'industrie avec le ministère pour élaborer un plan concerté d'action afin d'améliorer la capacité concurrentielle internationale et d'obtenir des gains économiques importants en termes de production, d'emploi et de part de marché. Cette approche permet de souligner les points forts et les faiblesses du secteur, sa capacité con-

[24] *Comptes des flux financiers*, quatrième trimestre, 1987, n° 13-002 au catalogue, p. 12 et 13, lignes 1100 et 1300. L'approximation de 83 milliards de dollars ne comprend pas les fonds provenant de sociétés d'État ou d'entreprises non incorporées, ou des transactions avec des entreprises étrangères affiliées.

currentielle, ses investissements en installations et en équipement, ainsi que les défis et les possibilités qui s'offrent à lui. On pourrait ajouter un volet au programme qui permettrait aux entreprises qui ont un besoin financier particulier, et qui font partie d'un secteur industriel pour lequel on a élaboré un plan stratégique, d'être référées à l'organisme de développement régional qui convient pour obtenir de l'aide. S'il n'y a pas de telles agences dans la région, le Programme sectoriel des initiatives de concurrence pourrait être utilisé en dernier recours pour fournir une garantie d'emprunt ou un prêt participatif.

Le Conseil est d'avis que le type de coopération entre les travailleurs et la direction décrit au Chapitre 8 pourrait améliorer le succès des programmes actuels d'aide financière aux entreprises. On pourrait exiger d'une entreprise qui fait une demande d'aide financière un plan de développement des ressources humaines. On pourrait s'attendre à ce que cette implication des employés dans le processus de planification contribue de façon importante à la fois au succès de l'entreprise et à la revalorisation des tâches, ainsi qu'à la stabilité des emplois.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- dans les secteurs où une modernisation accélérée sera nécessaire pour répondre aux défis ou aux possibilités du nouveau contexte commercial, les besoins des secteurs touchés soient identifiés dans le cadre du Programme sectoriel des initiatives de concurrence d'Industrie, Sciences et Technologie Canada; et que le programme soit élargi pour offrir des garanties d'emprunt ou des prêts participatifs dans les cas où on pourrait faire la preuve qu'il y a une pénurie importante de capital dans l'industrie.
- dans l'esprit des opinions exprimées par le Conseil au Chapitre 8, on pourrait exiger de toute entreprise faisant une demande d'aide financière en vertu de n'importe quel programme fédéral un plan de développement des ressources humaines.
- le gouvernement compare la facilité d'accès au capital et le coût de celui-ci entre le Canada et le Japon et les États-Unis, en songeant à la nécessité d'un accroissement de la compétitivité.

CHAPITRE DOUZE

Les barrières interprovinciales

Lors des consultations du Conseil, un certain nombre de mémoires ont souligné les effets néfastes qu'ont certaines politiques et pratiques des gouvernements provinciaux sur la capacité concurrentielle et la productivité des entreprises canadiennes. Les entraves au commerce interprovincial, et même au sein de provinces, fragmentent le marché intérieur et poussent à l'inefficacité à la fois des investissements et de l'utilisation des ressources humaines compétentes. Ces politiques et ces pratiques, même si elles visent des objectifs à court terme et satisfont des intérêts locaux, aggravent le problème d'adaptation et rendent cette adaptation moins efficace.

En règle générale, les pratiques et les politiques des gouvernements ainsi visées dans ces mémoires sont celles destinées à protéger des entreprises locales ou à encourager l'utilisation de la main-d'oeuvre et des installations de production locales. Ces pratiques peuvent être complexes, parfois indirectes, et se faire sentir dans toute la gamme des activités gouvernementales.

On abordera dans ce chapitre trois des éléments les plus importants qui limitent la capacité concurrentielle et aggravent les problèmes d'adaptation au changement. Il s'agit des achats des gouvernements, des normes et des règlements et de la mobilité interprovinciale de la main-d'oeuvre.

ACHATS DES GOUVERNEMENTS

Les pratiques d'achat de tous les niveaux de gouvernement ont des effets sur le milieu des affaires. Cela concerne le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les municipalités et les sociétés d'état ainsi que les organisations supportées par les gouvernements comme les commissions scolaires, les universités et les hôpitaux. Toutes ces organisations ont acheté pour une valeur de 70,9 milliards de dollars en 1983,

soit 11,1 p. 100 de la demande totale du marché au cours de cette année-là[25].

Les pratiques d'achat du secteur public imposent parfois des conditions pour les soumissions ou l'obtention de contrats comme le recours à la main-d'oeuvre locale, l'investissement dans des installations locales de production ou la fourniture d'autres types d'avantages locaux. Ces conditions peuvent entraîner des coûts et des prix plus élevés pour les services rendus.

Le Conseil est d'avis que ces pratiques d'achats préférentielles ne cadrent pas avec les impératifs d'un marché concurrentiel, souple et global. Elles pourraient limiter la capacité des entreprises à s'adapter et même amener un nombre accru de demandes d'aide à l'adaptation. On sait depuis longtemps que cette fragmentation du marché canadien au moyen des pratiques d'achats des gouvernements est un problème. Ce n'est toutefois que récemment qu'on s'y est attardé avec l'intention de corriger la situation.

Suite à l'élan donné par le Premier ministre fédéral et les premiers ministres provinciaux lors des conférences annuelles des premiers ministres, deux comités des ministres du fédéral, des provinces et des territoires ont été créés depuis 1986. Ce sont :

- le Comité des ministres responsables des achats;
- le Comité des ministres sur le commerce intérieur.

À l'initiative de ces comités, un certain nombre de mesures ont été prises grâce à la coopération entre les gouvernements et l'industrie pour tenter de régler un certain nombre de problèmes. Ces mesures sont les suivantes :

- la négociation d'un accord entre le fédéral, les provinces et les territoires sur la réduction des barrières interprovinciales au commerce concernant les achats des gouvernements afin d'avoir des soumissions libres sur les contrats d'achats de plus de 25 000 $;
- un projet pilote pour réduire les coûts de transport pour les fournisseurs éloignés;
- la possibilité de mettre en place des programmes régionaux de développement de fournisseurs, en coopération avec d'autres agences;
- un projet expérimental pour identifier et promouvoir les technologies uniques disponibles auprès d'entreprises canadiennes;

[25] *Le marché du secteur public canadien*, Approvisionnement et Services Canada, 1988, p. 31.

- la promotion d'une fabrication plus importante de matériel médical canadien;
- la promotion d'une fabrication plus importante de produits du bois canadiens;
- l'instauration d'un réseau de données sur les achats du secteur public; et
- l'analyse des possibilités qu'offrirait pour le développement industriel la sous-traitance sur des grands projets financés par le gouvernement.

Le Comité des ministres sur le commerce intérieur recommande à la Conférence des premiers ministres de ratifier l'Entente intergouvernementale sur la réduction des barrières interprovinciales au commerce concernant les achats des gouvernements. C'est là une réalisation importante. Il reste toutefois à ratifier cette entente et à la mettre ensuite en vigueur. La ratification n'est que la première étape. À moins que cette réforme ne bénéficie de façon répétée de l'appui des plus hautes instances, on n'assistera à aucun changement. Il incombe aux premiers ministres d'entretenir l'élan qu'ils ont donné au départ.

NORMES ET RÈGLEMENTS

On a attiré l'attention du Conseil sur toute une gamme de normes et de règlements qui imposent des limites au commerce interprovincial. Ce problème touche essentiellement les biens vendus aux consommateurs et non aux gouvernements. C'est dans le domaine de l'agriculture et des produits de l'alimentation qu'on trouve le plus grand nombre de normes et de règlements qui limitent le commerce, en particulier quand la réglementation et l'inspection incombent aux gouvernements provinciaux. Ces restrictions prennent une variété de formes, y compris des normes sur les produits et sur l'emballage. En agriculture, plusieurs agences de commercialisation, plusieurs normes sur les produits de consommation et sur les pratiques d'inspection, en particulier pour les produits laitiers et la viande, limitent la concurrence en protégeant les producteurs et les transformateurs locaux. Nombre de ces normes et règlements sont essentiellement destinés à protéger les consommateurs, mais ils servent aussi à limiter le commerce interprovincial.

C'est ainsi que, en 1984, le Québec a imposé que les tomates fraîches soient vendues dans des contenants en mesures impériales. Les tomates ontariennes en contenants métriques ont été retournées aux expéditeurs. On peut aussi citer le fait que la réglementation du Québec précise que le beurre doit être enveloppé dans du papier d'aluminium alors que l'Ontario accepte à la fois le papier d'aluminium et le papier ciré. En ce qui concerne les boissons gazeuses, plusieurs provinces ont des règle-

ments imposant des contenants différents (acier, verre, aluminium) pour venir en aide aux industries locales. Ces normes qui varient d'un endroit à l'autre ont comme conséquence, entre autres, d'augmenter les coûts pour les Canadiens.

Le Conseil a la conviction que ces pratiques restrictives de réglementations et de normes doivent être modifiées si on veut que les producteurs prospèrent et que les consommateurs tirent parti du nouveau contexte commercial. Ce sont là des questions qui relèvent essentiellement des gouvernements et ce sont eux qui peuvent modifier leurs politiques et leurs pratiques pour créer un marché intérieur efficient et ouvert, en réalité un marché commun canadien où les biens et les personnes peuvent se déplacer librement d'une province à l'autre.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- les gouvernements ratifient l'Entente initiale sur la réduction des barrières interprovinciales au commerce en ce qui concerne les achats des gouvernements dès que possible, puis assurent le suivi de cette initiative avec des efforts concertés pour que la situation change réellement.
- les gouvernements s'assurent que des mécanismes efficaces soient en place pour promouvoir et contrôler les progrès réalisés dans l'application de cette entente.
- les premiers ministres confient au Comité des ministres sur le commerce intérieur la responsabilité de négocier l'élimination des barrières au commerce intérieur découlant de l'usage de normes et de règlements provinciaux différents.

MOBILITÉ INTERPROVINCIALE DE LA MAIN-D'OEUVRE

Un certain nombre des mémoires que le Conseil a reçus mettaient en évidence des entraves aux déplacements des travailleurs qualifiés et des professionnels. Les processus d'accréditation et de reconnaissance des qualifications professionnelles diffèrent d'une province à l'autre, et les pratiques d'embauche (par l'entremise des syndicats ou d'autres mécanismes) ont tendance à exclure les personnes qualifiées venant d'autres provinces.

La préférence à l'embauche locale, instaurée par les gouvernements provinciaux, freine la libre circulation des travailleurs compétents et des

hommes de métiers. On a signalé de telles pratiques dans un certain nombre de provinces. Elles minent l'efficacité du Programme interprovincial des normes couramment appelé Sceau rouge. Coordonné par Emploi et Immigration Canada, ce programme est conçu pour accroître la mobilité des ouvriers de certains corps de métier. Il semble qu'on n'ait réalisé qu'assez peu de progrès sur ces questions au cours des dernières années.

Le Conseil comprend la préoccupation des gouvernements provinciaux qui cherchent à promouvoir les intérêts de leurs travailleurs. Il croit aussi cependant qu'ils satisferaient de façon plus constructive les intérêts de ces derniers au moyen de programmes de formation pour leurs propres travailleurs plutôt qu'au moyen de règlements restrictifs.

Le Conseil estime que, pour maximiser la capacité concurrentielle du Canada, les entreprises devraient avoir accès aux compétences de tous les Canadiens. Malheureusement, à cause des barrières interprovinciales sur la mobilité de la main-d'oeuvre, les régions à croissance plus élevée peuvent souffrir d'une pénurie de personnes compétentes, même s'il y en a de disponibles dans d'autres régions.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- le gouvernement fédéral encourage l'amélioration des normes nationales de formation pour les compétences qui sont utiles à plus d'un employeur.
- les certifications de compétences soient pleinement transférables d'une province à l'autre, en particulier pour les apprentis, les ouvriers et les autres hommes de métiers compétents.
- lors de l'élaboration de nouvelles normes nationales, le gouvernement fédéral incite les travailleurs et les patrons à jouer un plus grand rôle dans les programmes nationaux de formation, de certification des apprentis, des ouvriers et d'autres hommes de métiers qualifiés et dans les programmes de recyclage pour se renseigner sur les derniers développements technologiques.
- les gouvernements fédéral et provinciaux se servent de tous les moyens à leur disposition pour assurer la libre circulation de la main-d'oeuvre, sans entraves, entre les provinces.

CHAPITRE TREIZE

Ouverture sur l'extérieur

Le commerce international est vital pour le bien-être économique du Canada. Plus de 30 p. 100 du revenu national du Canada provient du commerce et plus de 3 millions de Canadiens travaillent dans des industries qui produisent des biens et des services destinés à l'exportation.

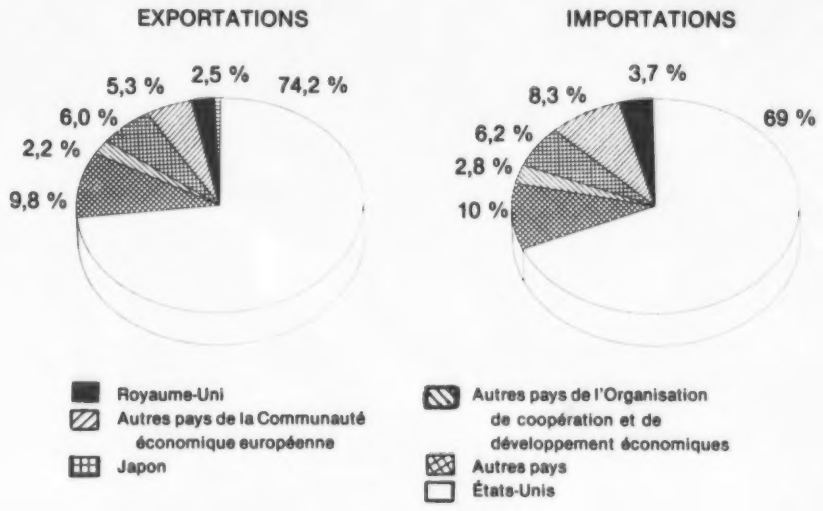
« L'Accord de libre échange avec les États-Unis est un important élément de la stratégie appliquée par le gouvernement pour renforcer la compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux. »[26] Bien que les États-Unis soient, et resteront probablement le principal partenaire commercial du Canada avec plus de 74 p. 100 des exportations canadiennes et 69 p. 100 des importations (figure 3.5), le Conseil a constaté que de 1987 à 1988, les exportations canadiennes vers d'autres destinations ont augmenté de 20 p. 100 contre 4 p. 100 vers les États-Unis. Si l'attention accordée au commerce avec les États-Unis continue à être importante, il ne faudrait pas envisager l'avenir du commerce canadien uniquement en termes de possibilités bilatérales Canada-États-Unis. Le Canada doit aussi s'intéresser aux grands marchés que sont l'Europe et les pays riverains du Pacifique.

DÉFIS

Sur le marché américain, les exportateurs canadiens n'auront pas seulement à faire concurrence aux fabricants américains, mais aussi aux exportateurs de toutes les régions du monde qui essaient constamment d'accroître leur part de ce marché très important. Les exportateurs canadiens devront donc s'adapter à un contexte concurrentiel beaucoup plus vaste et beaucoup plus intense. Pour y parvenir, leur adaptation devra déboucher sur une solide performance à l'exportation qui leur imposera un effort très important et exigera une aide concertée des gouvernements. Le succès sur le marché concurrentiel américain pourrait bien devenir

[26] Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis : Une évaluation économique, avant-propos, Ministère des Finances, 1988.

FIGURE 3.5
Exportations et importations du Canada par région, 1988
Source : Statistique Canada, Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux, 1er mars 1989 (estimations préliminaires)



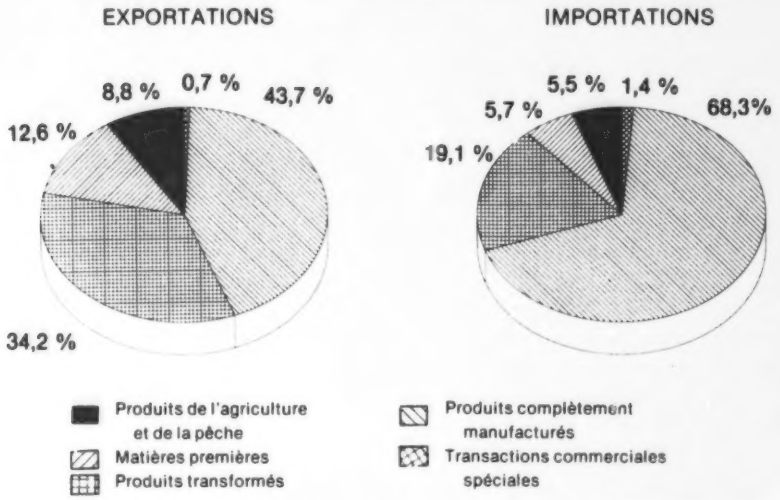
la première étape de l'augmentation des exportations vers les autres grands marchés internationaux.

L'attitude des sociétés canadiennes envers l'exportation doit changer radicalement si elles veulent tirer parti des possibilités que le nouvel espace commercial leur offrira. C'est là un message important qui s'est dégagé de nos consultations avec les représentants du milieu des affaires. L'exportation n'est pas bien comprise et encore moins bien appliquée, malgré les séminaires et les renseignements diffusés par les gouvernements et les organisations du secteur privé sur la façon de connaître le succès à l'exportation. Le Conseil croit fermement que les Canadiens doivent acquérir une mentalité d'exportation qui doit aller au-delà de l'exportation traditionnelle des produits comme les ressources naturelles et l'automobile ainsi qu'au-delà de nos marchés traditionnels d'exportation.

Au cours des 15 dernières années, la concurrence internationale pour les produits à valeur ajoutée élevée est devenue particulièrement intense et ils n'ont conservé leur place au sein des exportations canadiennes qu'avec beaucoup de difficulté. Les produits complètement manufacturés

ne représentaient que 44 p. 100 des exportations totales du Canada en 1988, mais 68 p. 100 des importations totales (figure 3.6). La concurrence de nouveaux fournisseurs et de produits de remplacement menace de réduire les marchés pour les exportations canadiennes traditionnelles de ressources. Le Canada ne peut tenir pour acquis que ces marchés d'exportation de ses ressources sont assurés. Pour que nos exportations connaissent le succès, il faudra se spécialiser davantage et exploiter les créneaux du marché dont l'importance globale sera importante, créneaux qui seront reliés à nos compétences plutôt qu'à nos ressources naturelles.

FIGURE 3.6
Exportations et importations du Canada par produit, 1988
Source : Statistique Canada, Importations et exportations canadiennes de marchandises sur la base de la balance des paiements, 17 février 1989 (estimations préliminaires)



Le Conseil est d'avis que, dans la recherche de nouvelles possibilités d'exportation et de ciblage de nos efforts, le secteur privé et le gouvernement devraient travailler ensemble pour déterminer les programmes de soutien au commerce qui seront nécessaires. Le Comité consultatif sur le commerce extérieur (CCCE) et les Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) sont de bons exemples de la façon dont le secteur privé et les gouvernements peuvent travailler ensemble.

Promotion des exportations

Le ministère des Affaires extérieures a un certain nombre de services et de programmes pour venir en aide aux activités d'exportation des entreprises canadiennes. Ceux-ci sont conçus pour fournir des renseignements sur les possibilités des marchés et un soutien financier aux activités de

commercialisation, pour aider à l'acquisition de technologie et pour appuyer les activités de promotion des investissements. On passera en revue les principaux programmes dans les paragraphes suivants et on trouvera des renseignements additionnels à l'Annexe D.

Le Service des délégués commerciaux du ministère des Affaires extérieures fournit l'aide commerciale de premier niveau au secteur privé. Les exportateurs canadiens profitent de leur expertise en commercialisation internationale et de leurs connaissances des marchés étrangers grâce à un vaste réseau de délégués commerciaux en poste à l'étranger et de centres de commerce international situés partout au Canada qui sont exploités conjointement avec Industrie, Sciences et Technologie Canada. Les exportateurs canadiens reçoivent ainsi conseils et renseignements sur les possibilités des marchés, sur les agents locaux et sur d'autres questions précises sur les marchés internationaux. Ces délégués commerciaux travaillent avec une importante banque de données informatiques (WIN) qui leur fournit des renseignements détaillés sur les possibilités de plus de 22 000 exportateurs canadiens de biens et de services.

Les exportateurs qui cherchent de nouvelles possibilités font appel au Programme de développement des marchés d'exportation (PDME). Dans le cadre de ce programme, ils peuvent bénéficier d'aide pour les foires et les missions commerciales, l'identification des marchés, les soumissions sur des projets, les consortiums à l'exportation et le développement soutenu des marchés d'exportation. Des membres de l'Association canadienne des exportateurs se sont montrés enthousiastes à propos des objectifs et des avantages de ce programme. Ils ont toutefois manifesté de l'inquiétude à propos des réductions de budget du programme.

Le Programme d'aide aux nouveaux exportateurs vers les États frontaliers américains, mis en place récemment, s'est avéré aussi un succès. Avec lui, les nouveaux exportateurs sont amenés au Consulat canadien le plus proche dans l'État américain frontalier afin d'apprendre tous les aspects de l'exportation et d'avoir des discussions avec des agents et des distributeurs. Le ministère des Affaires extérieures élargit le cadre de ce programme afin qu'il englobe les États du sud des États-Unis et peut-être, par la suite, les marchés d'outre-mer en Europe et au Japon.

La création des Centres du commerce international est une initiative intéressante pour offrir en un seul point tous les renseignements sur les programmes et les services fédéraux de promotion des exportations. Chaque centre offrira à la fois des services de soutien à l'exportation d'Industrie, Sciences et Technologie Canada et du ministère des Affaires extérieures. L'Agence canadienne de développement international, la Société de développement des exportations et la Corporation commerciale canadienne envisagent également de se joindre aux Centres du commerce international. L'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest

et le Northern Ontario Development Office se joindront également au réseau.

Le Programme de développement des investissements (PDI), qui relève de la coopération d'Industrie, Sciences et Technologie Canada, d'Investissement Canada et des provinces assure la promotion des investissements étrangers directs au Canada. Il favorise les investissements en haute technologie au Canada.

Outre ce qui est disponible auprès du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux offrent également toute une gamme de programmes d'aide financière et autre pour développer les marchés d'exportation. Le Conseil a pris bonne note que certaines provinces ont des bureaux à l'étranger qui fournissent des services commerciaux à leurs exportateurs et aux clients étrangers.

CLÉ DE L'EXPORTATION

Le Conseil est d'avis qu'il n'y a pas qu'une seule stratégie qui garantira le succès à tous les exportateurs. Chacun d'entre eux doit bénéficier d'un plan adapté à ses besoins. Le Conseil croit cependant que toute stratégie d'exportation devrait tenir compte des éléments suivants :

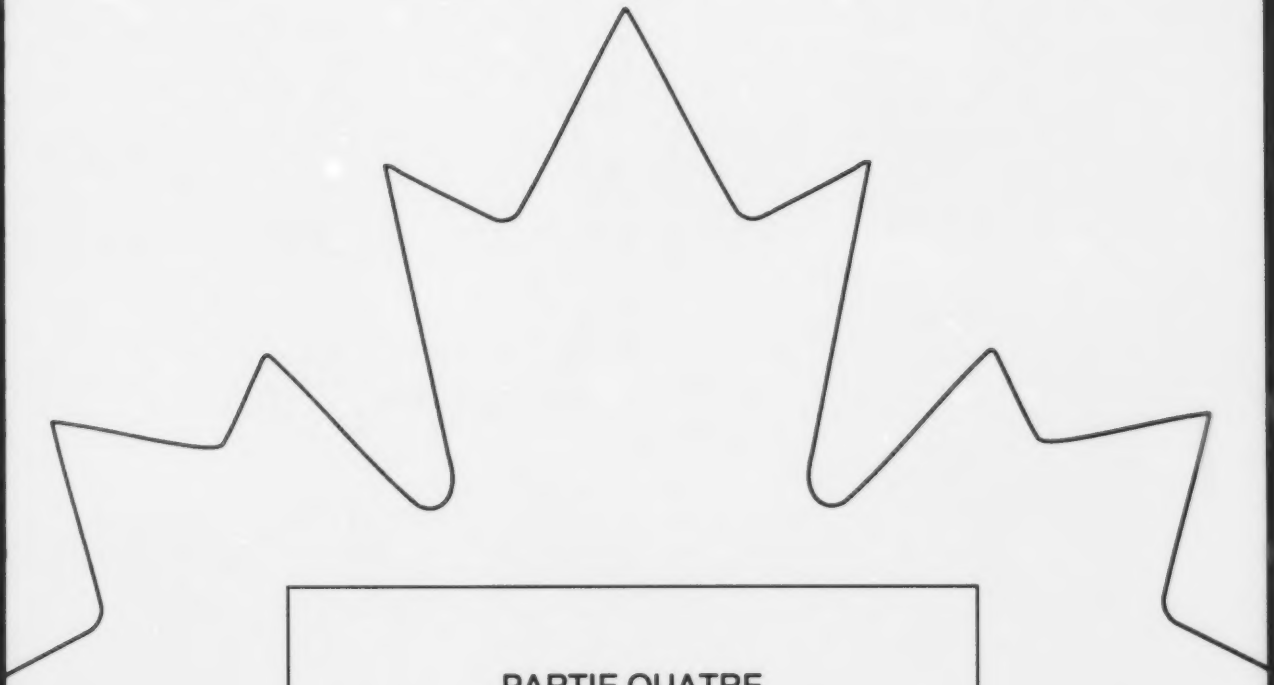
- Les fabricants canadiens doivent considérer l'exportation comme une activité essentielle qui nécessite un engagement, des ressources et de la confiance.
- Une entreprise solide à domicile est une base essentielle à partir de laquelle on peut viser l'expansion sur les marchés d'exportation. La qualité du produit et le service après-vente sont des éléments clés.
- Il est indispensable de définir précisément un marché cible. Il faut recueillir et analyser soigneusement tous les renseignements disponibles sur le marché d'exportation. C'est une étape cruciale. Cette collecte de renseignements peut comprendre des études de marché sur place afin de déterminer dans quelle mesure les biens et les services canadiens sont acceptables sur ce marché.
- Les exportateurs doivent choisir un plan de commercialisation qui répond à la demande sur les marchés étrangers. Cela peut nécessiter une présence permanente sur ces marchés d'exportation.

Les exportateurs canadiens font face à des défis non seulement aux États-Unis mais sur les autres marchés à travers le monde. Bien que la part du Canada dans le commerce mondial ait été d'environ 4 p. 100 en 1988, d'autres pays gagnent des points et menacent notre situation.

Le succès du Canada dans ce domaine donnera une mesure de sa capacité concurrentielle dans le contexte global. Il incombe aussi aux gouvernements d'assurer leur support continuel à ces initiatives d'exportation. Il est reconnu que la Société d'expansion des exportations joue un rôle important dans le financement et l'assurance des exportations. Ce rôle doit être constamment réévalué en regard de l'appui et du financement des exportations apporté par les principaux pays exportateurs. Cette aide devrait être définie en consultation étroite avec le secteur privé et coordonnée à tous les niveaux de gouvernements.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- le ministère des Affaires extérieures révise l'expertise et le nombre des délégués commerciaux et des conseillers techniques spécialisés par secteur d'activité postés aux États-Unis et dans les autres pays qui sont nos principaux partenaires commerciaux, et qu'il raffine leur positionnement stratégique.
- le ministère des Affaires extérieures entreprenne un examen de l'efficacité et du fonctionnement du Programme de développement des marchés d'exportation (PDME), en particulier en ce qui concerne les États-Unis, afin de s'assurer qu'il répond bien aux besoins des exportateurs dans le nouveau contexte commercial.
- les gouvernements fédéral et provinciaux coordonnent mieux leurs programmes de soutien des activités d'exportation.
- le gouvernement fédéral revoie les mécanismes de financement des exportations afin de s'assurer que les exportateurs canadiens aient accès à un financement concurrentiel.
- le secteur privé soit impliqué dans le processus des CCCE / GCSCE et d'autres mécanismes formels et informels pour élaborer des stratégies d'exportation.
- le ministère des Affaires extérieures, en coopération avec les organisations exportatrices provinciales et du secteur privé, affine et cible les programmes de formation et de prise de conscience des exportations.
- le ministère des Affaires extérieures, en coopération avec Industrie, Sciences et Technologie Canada, Investissement Canada et les provinces améliore encore la promotion à l'étranger des investissements au Canada, en mettant particulièrement l'accent sur les investissements à base de technologie.



PARTIE QUATRE

Questions sectorielles

Introduction

Les points de vue présentés au Conseil concernant les problèmes auxquels l'industrie canadienne risque d'être confrontée dans le nouveau contexte commercial se sont avérés positifs et constructifs. Le secteur privé semble avoir pris conscience de la nécessité de procéder rapidement et de manière décisive pour améliorer la compétitivité du Canada. Les représentants du milieu des affaires ont aussi parlé de l'importance des politiques gouvernementales en vue de créer un climat qui favorise l'investissement, qui contribue à faciliter l'accès à la technologie la plus récente et qui permette le développement des ressources humaines nécessaires.

Au cours des consultations toutefois, le Conseil a identifié un certain nombre de secteurs qui pourraient faire face à des défis extraordinaires, c'est-à-dire être confrontés à des conditions qui dépassent les exigences normales du marché. Les secteurs en cause sont la trituration du canola, la production d'amidon de maïs, l'agro-alimentaire et l'industrie du vin. Ils risquent d'éprouver des difficultés avec les dispositions de l'ALÉ en ce qui a trait à l'accélération des réductions tarifaires, au droit compensateur, aux systèmes de gestion des approvisionnements, aux organismes provinciaux de commercialisation, aux offices du blé et aux politiques provinciales qui sont à l'origine de certaines barrières au commerce interprovincial.

Pour ce qui est de la trituration du canola, l'industrie est fermement convaincue que sa situation commerciale au Canada et aux États-Unis pourrait profiter grandement de l'élimination immédiate et réciproque des droits imposés par le Canada et les États-Unis. En vertu de l'ALÉ, les droits doivent être éliminés progressivement sur une période de 10 ans. L'Accord permet aussi l'élimination de droits avant les échéances convenues. À la lumière des dispositions de l'ALÉ et des recommandations du secteur de la trituration du canola, le Conseil incite fortement le gouvernement à entreprendre des pourparlers avec les États-Unis en vue d'accélérer, selon les circonstances, la réduction du tarif applicable à l'huile et au tourteau de canola le plus tôt possible.

Les fabricants canadiens d'amidon de maïs commercial se sont dits préoccupés par les répercussions du droit compensateur sur les impor-

tations de maïs en provenance des États-Unis. L'industrie en est venue à la conclusion que cette mesure avait entraîné une hausse des prix du maïs canadien. Les prix plus élevés pour la matière première canadienne affecteront la compétitivité des producteurs canadiens au fur et à mesure où les droits sur l'amidon en provenance des États-Unis seront abolis sur une période de dix ans et où les producteurs de maïs des États-Unis continueront d'avoir accès à du maïs à meilleur prix. L'amidon de maïs, denrée dont le prix est variable, entre dans la fabrication de produits comme le papier et les textiles.

Dans la mesure où la décision d'appliquer un droit compensateur découlait de la législation anti-dumping canadienne, le Conseil estime qu'il n'est pas approprié de commenter cette décision. Toutefois, il presse le gouvernement de tenir compte pleinement du point de vue des fabricants de fécule lors de l'examen de la décision. Le Conseil a noté avec intérêt que des fabricants de fécule achètent une part importante de leur maïs des producteurs canadiens.

Les industries de la transformation des aliments et du vin se sont retrouvées dans des positions diamétralement différentes de celle des producteurs de canola ou des fabricants d'amidon de maïs industriel. Ainsi, les transformateurs d'aliments soutiennent qu'ils doivent acheter leurs plus importantes matières premières à des prix établis en vertu d'un système de gestion des approvisionnements et par des agences de commercialisation et qu'ils doivent revendre leurs produits sur un marché qui sera exempt de droits dans dix ans. Leurs concurrents américains ne sont pas tenus à des dispositions de prix similaires. Dans le cas du vin, l'industrie s'est fragmentée par suite des politiques provinciales qui limitent le commerce interprovincial et qui nuisent considérablement à la concurrence.

La complexité des questions touchant le secteur de la transformation des aliments et l'industrie du vin, l'interdépendance fréquente entre producteur et transformateur et le caractère hautement discrétionnaire des mécanismes d'établissement des prix qui régissent la production et la distribution dans ces secteurs, ont amené le Conseil à discuter de manière beaucoup plus détaillée avec chacun des secteurs. L'analyse que fait le Conseil de la situation et les recommandations qu'il formule sont présentées dans les deux chapitres qui suivent : l'agro-alimentaire et le vin.

CHAPITRE QUATORZE

L'agro-alimentaire

Un segment important de l'industrie de la transformation des aliments du Canada[1] utilisant du poulet, du dindon, du fromage ainsi que des fruits et légumes canadiens a indiqué qu'il se retrouverait en situation fort peu concurrentielle quand les droits sur les aliments transformés en provenance des États-Unis auront été éliminés. Contrairement aux autres industries du Canada, les transformateurs d'aliments doivent acheter certaines matières premières à des prix fixés en vertu de systèmes de gestion des approvisionnements et par des offices de commercialisation plutôt qu'à des prix découlant du jeu de la concurrence du marché.

Étant donné que les transformateurs américains d'aliments se procurent leurs matières premières à des prix qui ne sont pas influencés par des systèmes similaires de production et d'établissement des prix, les transformateurs canadiens soutiennent qu'ils seront désavantagés au plan de la concurrence en l'absence de droits applicables à la transformation secondaire d'aliments. À cet égard, par exemple, le Conseil est bien conscient que les prix de gros du poulet canadien (moyenne de cinq ans) ont été d'environ 40 p. 100 plus élevés que les prix correspondants aux États-Unis. En vertu de l'ALÉ, les mécanismes administratifs que sont les systèmes de gestion des approvisionnements et des offices de commercialisation et qui influencent le prix canadien des intrants comme le poulet, resteront en place.

Historique

À l'échelle mondiale, le secteur de l'agriculture est caractérisé par des périodes de surcapacité et des prix volatiles, ce qui se traduit par une incertitude du taux de rendement de l'investissement. Les gouvernements de plusieurs pays industriels de l'Ouest sont intervenus pour stabiliser le revenu des agriculteurs. Le Canada dispose de deux principaux modes d'intervention : les systèmes de gestion des approvisionnements du poulet

[1] L'industrie canadienne de la transformation des aliments emploie environ 250 000 personnes.

et des produits laitiers et les offices provinciaux de commercialisation pour la plupart des fruits et légumes. L'approche canadienne a entraîné des prix sensiblement plus élevés que ceux qui sont en vigueur aux États-Unis.

DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE TOUCHANT LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE

Les principaux éléments de l'ALÉ affectant le secteur agricole sont les suivants :

- La plupart des droits de douane sur les produits agricoles et les aliments transformés seront éliminés progressivement sur une période de 10 ans à compter du 1er janvier 1989.
- Dans le cas des fruits et légumes frais, il existe une disposition de retour au droit NPF permettant de réintroduire les tarifs de manière temporaire au cours des 20 prochaines années si le prix des importations tombait sous des niveaux prédéterminés.
- Les licences canadiennes pour l'importation de blé, d'avoine et d'orge des États-Unis et de leurs produits devront être éliminées lorsque le niveau de soutien accordé par le gouvernement américain pour ces céréales sera égal ou inférieur au niveau du soutien qu'offre le gouvernement du Canada.
- L'ALÉ préserve les instruments de politique agricole du Canada comme les mécanismes de gestion des approvisionnements, y compris les contrôles à l'importation.
- Le quota global du Canada pour l'importation de volailles, exprimé en pourcentage de la production intérieure, passera de 6,3 à 7,5 p. 100 dans le cas du poulet et de 2,0 à 3,5 p. 100 dans le cas du dindon, afin de refléter les importations réelles au cours des cinq dernières années.

En vertu du système de gestion des approvisionnements, la production canadienne de poulet, de dindon et de lait est contrôlée grâce à l'imposition de contingents nationaux administrés par des offices provinciaux. On préserve l'intégrité du système en limitant les importations grâce à la Liste de marchandises d'importation contrôlée (LMIC). Pour ce qui est du lait, les importations sont autorisées uniquement en cas de pénurie démontrée des approvisionnements. On a fixé un quota global

pour les produits laitiers d'importance, comme le fromage, en vertu duquel les importations sont limitées à des niveaux prédéterminés. On a également établi des quotas globaux pour le poulet et le dindon. De fait, le système de gestion des approvisionnements permet aux producteurs canadiens d'approvisionner une part spécifique du marché canadien. Dans le cas du poulet, cette part a été d'environ 93,5 p. 100 du marché apparent en 1987.

Au sein des industries de la volaille et de la transformation du lait, il faut établir une distinction entre deux niveaux de produits transformés : les produits de transformation primaire et les produits de transformation secondaire. Essentiellement, *les produits de transformation primaire* contiennent un seul ingrédient primaire : par exemple le lait, le fromage, le poulet entier ou en morceaux, les bouchées de poulet ou les bâtonnets de poulet. *Les produits de transformation secondaire* sont des éléments plus complexes comprenant un certain nombre d'ingrédients en plus de ceux qui sont réglementés : par exemple, la pizza congelée (qui comprend du fromage) ou les entrées congelées et les repas préparés (qui peuvent comprendre de la viande de volaille). Les produits de transformation primaire sont couverts par la Liste de marchandises d'importation contrôlée, tandis que les produits de transformation secondaire ne le sont pas.

Le but principal des offices provinciaux de commercialisation des fruits et légumes est d'établir des prix minimums. Ces prix sont négociés entre les producteurs et les transformateurs. Toutefois, les offices n'établissent pas de contingents de production. Bien qu'il n'existe aucun contrôle à l'importation des fruits et légumes, les importations de produits frais ou semi-transformés dans des contenants non standard, y compris les contenants de vrac, ne sont permises qui si les produits du pays ne sont pas disponibles.

Comparaissant devant le Conseil, le Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) pour l'Agriculture, l'alimentation et les boissons a laissé entendre que la solution aux problèmes de la compétitivité auxquels seront confrontés les transformateurs secondaires serait de limiter les importations de tout produit contenant 10 p. 100 ou plus en poids d'ingrédients visés par un système de gestion des approvisionnements, en ajoutant ces produits à la Liste des marchandises d'importation contrôlée. Dans une large mesure, la proposition de la Fédération canadienne de l'agriculture a soutenu ce point de vue. Les Fabricants canadiens de produits alimentaires (FCPA) ont souligné que plusieurs produits de transformation secondaire ne faisaient pas partie de la Liste et ils ont mis en lumière le fait que pour préserver leur situation concurrentielle, les fabricants devraient avoir accès à des matières primaires à prix concurrentiels.

De l'avis du Conseil toutefois, l'inscription de marchandises sur la Liste, comme le suggérait le GCSCE pour l'Agriculture et la Fédération canadienne de l'agriculture, serait contraire à l'esprit de l'ALÉ. Le Conseil

en est également venu à la conclusion qu'une telle mesure ne serait peut-être pas conforme aux obligations du Canada en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). D'ailleurs, l'article 2 (c)(i) de l'Article XI du GATT précise qu'une partie contractante peut appliquer des restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, importé sous quelle que forme que ce soit, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou commercialisé. Dans un cas récent concernant des restrictions imposées par le Japon à l'importation de certains produits agricoles de transformation secondaire, comme de l'ananas en conserve, du ketchup et du lait de conserve, un comité du GATT a décrété que de telles restrictions n'étaient pas conformes à l'article XI du GATT. Dans cet article, l'expression « quelle que soit la forme » s'applique aux produits qui en sont au premier stade de transformation, qui sont encore périssables et qui concurrencent directement le produit frais.

Le Conseil part du principe que les systèmes de gestion des approvisionnements et les offices de commercialisation seront maintenus. En l'occurrence, il croit fermement qu'une solution satisfaisante peut et doit être trouvée au sein du système actuel afin d'assurer le maintien de la production et un potentiel raisonnable de croissance pour les produits de transformation secondaire utilisant des matières premières produites au Canada.

Les paragraphes qui suivent traitent des problèmes spécifiques auxquels les transformateurs de poulet, de lait, de fruits et légumes et de blé auront à faire face. Le Conseil s'attarde d'abord aux produits de transformation secondaire utilisant des matières premières visées par un système de gestion des approvisionnements (c'est-à-dire la volaille et le lait) n'apparaissant pas sur la LMIC. Ensuite, il examine le problème auquel font face les transformateurs qui utilisent des fruits, des légumes et du blé.

VOLAILLE

Le principal problème soulevé par les transformateurs secondaires de volaille devant le Conseil touche leur incapacité à se procurer de la volaille au même prix que leurs concurrents américains, ce qui les empêche de rester compétitifs dans le nouveau contexte commercial.

La demande canadienne de poulet en 1987 a été d'environ 553 937 tonnes. Les ventes nationales ont représenté environ 93,5 p. 100 des besoins totaux. La demande nationale totale de dindon s'est établie à environ 118 254 tonnes dont 96,3 p. 100 provenaient de sources canadiennes. Au cours de cette année, les importations de poulet et de dindon

ont représenté 6,5 p. 100 et 3,7 p. 100 respectivement des besoins intérieurs totaux.

Plus de 98 p. 100 de la production nationale de poulet et de dindon sert à la préparation de produits de transformation primaire comme des volailles entières et en morceaux, des bâtonnets de poulet et des bouchées de poulet. Le restant, c'est-à-dire moins de 2 p. 100, sert à la préparation de produits de transformation secondaire comme le poulet à la kiev, les entrées congelées et les repas préparés. On considère que ces produits représentent un secteur en croissance du marché. En vertu de l'ALÉ, les droits de douane sur les produits de transformation primaire et secondaire seront éliminés progressivement sur une période de 10 ans. Toutefois, les contingents globaux d'importation limiteront les importations de produits de transformation primaire, qui demeureront inscrits sur la Liste des marchandises d'importation contrôlée.

La transformation secondaire des produits de volaille coûte beaucoup plus cher au Canada qu'aux États-Unis. Ainsi, la volaille peut représenter de 40 à 60 p. 100 du coût des entrées congelées (mets préparés) et, dans le cas du poulet à la kiev, le poulet peut représenter jusqu'à 80 p. 100 des coûts. Selon des données d'Agriculture Canada, les prix de gros canadiens du poulet se sont établis, sur une moyenne de 5 ans, à 40 p. 100 de plus que les prix aux États-Unis; dans le cas du dindon, les prix ont été de 38 p. 100 plus élevés. Ces écarts de coûts étaient précédemment compensés, du moins en partie, par des droits de 17,5 p. 100 sur les dîners et les tartes congelés et de 12,5 p. 100 (jusqu'à un maximum de 22 cents le kilogramme) sur le poulet à la kiev. Les livraisons annuelles au Canada de mets congelés complets et de spécialités (dont certains peuvent contenir de la viande rouge ou du poisson) et de pâtés à la viande et de volaille congelés ont représenté plus de 120 millions de dollars en 1985.

Lors de l'examen des questions concernant les produits de volaille de transformation secondaire, le Conseil a constaté que les augmentations des contingents d'importation du poulet et du dindon avaient été négociées en vertu de l'ALÉ et que dans la répartition de ces augmentations, le gouvernement avait accordé la priorité aux transformateurs secondaires. Cette initiative récente facilitera l'accès de ces transformateurs à des produits à prix concurrentiels. Le Conseil estime toutefois qu'il s'agit là d'une solution provisoire qui ne répond pas aux préoccupations des investisseurs, qui ont besoin d'être assurés d'approvisionnements à long terme à des prix concurrentiels. En outre, cette option limite un secteur de croissance du marché à des approvisionnements en matières premières importées.

Le Conseil a examiné un certain nombre d'options visant à encourager les producteurs commerciaux à participer à ce segment en croissance tout en maintenant un régime de gestion des approvisionnements. Le Conseil est d'avis que l'établissement d'un système « de double prix » serait la meilleure façon d'y parvenir.

En vertu d'un système « de double prix », les transformateurs secondaires pourraient se procurer des matières premières de poulet et de dindon auprès de producteurs canadiens au même prix que leurs concurrents des États-Unis. Le système actuel de gestion des approvisionnements offrirait cette souplesse pourvu que l'on exige un prix légèrement plus élevé sur la part d'environ 98 p. 100 de la production qui est destinée au marché de la transformation primaire et qui est protégée par la Liste. Cette faible augmentation de prix servirait à soutenir la diminution de prix sur la part de moins de 2 p. 100 de la volaille destinée à la transformation secondaire. Cette mesure éviterait de modifier le revenu des éleveurs et assurerait des prix compétitifs pour les matières premières destinées à la transformation secondaire. Les éleveurs pourraient ainsi participer à ce segment de l'industrie de la transformation des aliments sans pour autant subir une réduction de leur revenu.

Le tableau 4.1 illustre les effets d'un système de double prix. Dans cet exemple, on suppose que la quantité totale de poulet produit est de 100 livres et que le prix est d'un dollar la livre au Canada. Dans le premier scénario, la part de la production nationale des transformateurs secondaires est d'environ 2 p. 100. Cette part passe à 5 p. 100 dans le second scénario. En vertu du système du double prix, le poulet canadien est vendu 71 cents la livre aux transformateurs secondaires, de manière à équivaloir au prix du poulet aux États-Unis.

Dans cet exemple, le revenu des éleveurs est maintenu à 100 $, tant en vertu du statu quo qu'en vertu d'un système du double prix. Le coût des volailles pour les transformateurs est abaissé à 0,71 $ la livre, c'est-à-dire de 2,00 $ à 1,42 $ dans le premier scénario et de 5,00 $ à 3,55 $ dans le second. Le prix du produit de transformation primaire destiné à d'autres consommateurs passe à 1,006 $ / lb et à 1,015 $ / lb, c'est-à-dire moins de 1 p. 100 d'augmentation dans le premier scénario et 1,5 p. 100 dans le second. Ces répercussions relativement peu importantes sur les prix à la consommation devraient par contre être compensées par la diminution des prix des produits de transformation secondaire résultant de coûts inférieurs pour les matières premières. Les dépenses totales à la consommation pour les produits de poulet restent donc inchangées. Bien entendu, le Conseil suppose que les transformateurs secondaires refileront les économies aux consommateurs en réponse à la concurrence croissante des produits d'importation.

Le Conseil est conscient qu'un système de double prix exigerait des consultations élaborées avec les offices provinciaux de commercialisation, les conseils provinciaux de surveillance, les industries de la transformation primaire et de la transformation secondaire, l'Office canadien de commercialisation du poulet et l'Office canadien de commercialisation du dindon.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- L'on implante un système de double prix afin d'assurer un approvisionnement suffisant de viande de volaille à des prix nord-américains équivalents pour les transformateurs secondaires de produits que la Liste de marchandises d'importation contrôlée (LMIC) ne couvre pas; le prix de la livre de viande de volaille payé par les transformateurs secondaires canadiens devrait être le même que celui payé par les concurrents des États-Unis pour une livre du même produit.
- Les offices canadiens de commercialisation du poulet et du dindon tiennent une première rencontre d'ici à six mois avec des représentants des offices de commercialisation des producteurs de volaille, de l'industrie de la transformation primaire, de l'industrie de la transformation secondaire de la volaille et des organismes provinciaux de surveillance afin d'élaborer les détails d'un système de double prix; Industrie, Sciences et Technologie Canada et le ministère de l'Agriculture devraient s'efforcer de faciliter ce processus consultatif.
- En cas d'impossibilité de s'entendre sur un système de double prix, le ministère des Affaires extérieures augmente les contingents d'importation et que ces produits soient directement disponibles aux transformateurs secondaires de produits qui ne sont pas visés par la Liste de marchandises d'importation contrôlée.

PRODUITS LAITIERS

Les approvisionnements de lait, y compris le lait de transformation, sont régis par un système de gestion des approvisionnements qui comprend des restrictions à l'importation et des contingents. Cette mesure est partiellement responsable de prix plus élevés au Canada qu'aux États-Unis pour le fromage et d'autres produits laitiers. L'élimination du tarif douanier sur les produits de transformation secondaire contenant des quantités importantes d'ingrédients laitiers accentuera l'avantage que détiennent les transformateurs des États-Unis du point de vue des coûts. Les transformateurs secondaires de ce secteur ont eux aussi demandé l'adoption de mesures pour compenser la perte de la protection tarifaire applicable à leurs produits, puisque la production et l'importation d'ingrédients laitiers fait toujours l'objet d'un contrôle.

TABLEAU 4.1
Répercussions d'un système de double prix pour le poulet et le dindon sur les producteurs, les transformateurs secondaires et les autres

	Scénario 1 Part de marché 2 p. 100		Scénario 2 Part de marché 5 p. 100	
	Statu quo	Système du double prix	Statu quo	Système du double prix
	$	$	$	$
Prix moyen au producteur				
prix pour le transformateur secondaire	1,00	0,71	1,00	0,71
prix pour les autres	1,00	1,006	1,00	1,015
Revenu total du producteur	100,00	100,00	100,00	100,00
provenant des ventes aux transformateurs secondaires	2,00	1,42	5,00	3,55
provenant des ventes aux autres	98,00	98,58	95,00	96,45

Les produits du lait de transformation constituent un ingrédient majeur de produits comme la pizza congelée et un ingrédient important de certains produits de boulangerie, de confiserie au chocolat et de mets congelés. Le mozzarella représente l'ingrédient principal de la pizza congelée.

Les fabricants canadiens de pizza congelée soutiennent que l'ALÉ les placera dans une situation fort désavantageuse du point de vue des coûts, puisque les tarifs douaniers applicables à leurs produits seront éliminés au cours des 10 prochaines années, mais qu'eux continueront à payer des prix plus élevés que leurs concurrents américains pour le mozzarella. Les expéditions annuelles de pizza congelée au Canada ont représenté environ 50 millions de dollars en 1986. Le fromage représente environ 40 p. 100 du coût direct de production de la pizza et, à l'heure actuelle, le prix canadien du mozzarella est d'environ 30 p. 100 plus élevé qu'aux États-Unis. Le secteur de la pizza congelée utilise entre 1,5 et 2,5 p. 100 de la production totale de fromages fins.

Le Conseil a constaté que le problème était très similaire, en principe, à celui qui touche le secteur de la volaille. Tout comme dans ce dernier cas, le Conseil favorise une solution axée sur un système de double prix, qui pourrait être aménagé dans le cadre du régime actuel de gestion

des approvisionnements. Cela permettrait aux transformateurs secondaires canadiens utilisant des produits laitiers comme ingrédients primaires de se procurer la matière première au même prix que leurs concurrents américains. Le coût total aux consommateurs serait approximativement le même, comme dans le cas de la volaille. Ainsi, les producteurs canadiens participeraient pleinement à ce marché. Dans le cas de l'industrie laitière, il semble y avoir des précédents pour un tel système. Par exemple, on vend présentement des surplus de poudre de lait écrémé à prix préférentiel aux boulangeries pour la fabrication de pain au lait.

L'élaboration d'un système de double prix exigera la coopération des organismes provinciaux de surveillance, des offices de commercialisation, des industries de la transformation secondaire et primaire et de la Commission canadienne du lait.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- L'on implante un système de double prix afin d'assurer un approvisionnement suffisant de produits laitiers de base à des prix nord-américains équivalents aux transformateurs secondaires de produits qui ne sont pas protégés par la Liste de marchandises d'importation contrôlée (LMIC); les transformateurs secondaires devraient payer, pour les produits laitiers, le même prix que paient leurs concurrents des États-Unis.
- La Commission canadienne du lait tienne une première rencontre d'ici à six mois avec des représentants des offices provinciaux de commercialisation des producteurs laitiers, des industries de la transformation primaire et secondaire des produits laitiers et des organismes provinciaux de surveillance afin d'élaborer les détails d'un système de double prix; Industrie, Sciences et Technologie Canada et le ministère de l'Agriculture devraient s'efforcer de faciliter ce processus consultatif.
- En cas d'impossibilité de s'entendre sur un système de double prix, il faudrait par exemple augmenter le contingent d'importation de fromage et le rendre accessible aux transformateurs secondaires de produits contenant des ingrédients laitiers qui ne sont pas protégés par la Liste de marchandises d'importation contrôlée.

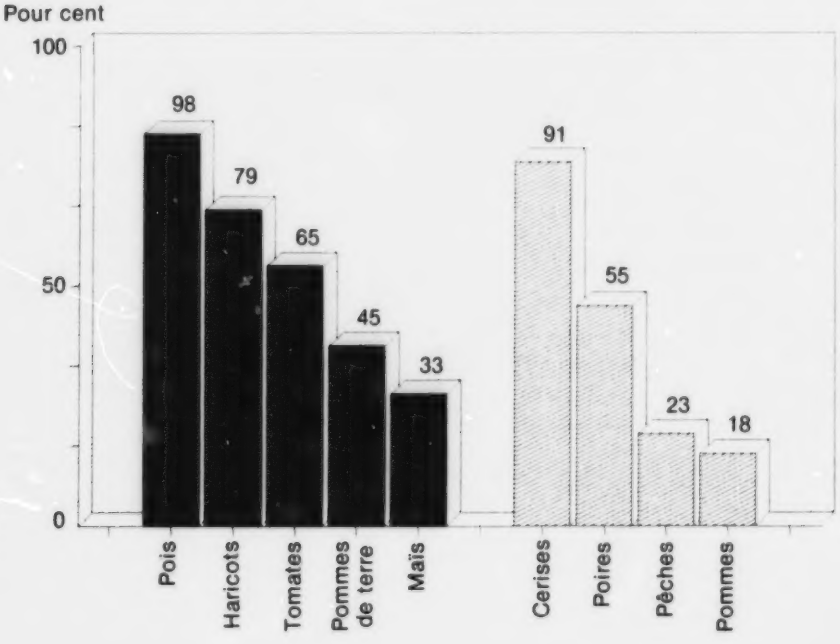
FRUITS ET LÉGUMES

Selon ce qui a été communiqué au Conseil, les transformateurs canadiens de fruits et légumes paient plus pour la plupart de leurs matières premières que les transformateurs des États-Unis. La plupart des fruits et légumes au Canada sont régis par des offices provinciaux de commercialisation, qui veillent à la vente ordonnée de produits bruts au nom des producteurs. Un prix minimum est négocié entre un groupe représentatif de transformateurs et les producteurs et dans la plupart des provinces, si aucun accord ne peut être conclu, la question est soumise à un comité d'arbitrage.

Les expéditions du secteur de la transformation des fruits et légumes ont atteint 2,5 milliards de dollars en 1987. Le secteur achète en moyenne 40 p. 100 de tous les fruits et légumes produits au Canada. Bien que le pourcentage des cultures individuelles servant soit à la transformation, soit au marché frais varie d'un produit à l'autre et d'une province à l'autre, les récoltes les plus importantes pour l'ensemble de l'industrie canadienne sont indiquées à la figure 4.1.

FIGURE 4.1
Fruits et légumes cultivés au Canada
Pourcentage destiné à la transformation, 1987

Source : Industrie, Sciences et Technologie Canada, Division des produits d'origine animale et végétale



Les transformateurs de fruits et légumes du Canada ont été en mesure de refiler le coût supplémentaire des matières premières aux consommateurs puisque leurs produits sont protégés par des droits de douane qui, pour la plupart des marchandises, se situent entre 10 et 15 p. 100. Lorsque les tarifs douaniers sur les produits de transformation auront été progressivement éliminés en vertu de l'ALÉ, les transformateurs ne pourront plus refiler ce coût supplémentaire aux consommateurs. Si les prix des produits primaires continuent à se maintenir au-dessus des niveaux en vigueur aux États-Unis, l'industrie canadienne de la transformation de fruits et de légumes s'en trouvera désavantagée par rapport à l'industrie américaine.

En 1986, les prix négociés pour les tomates se situaient en moyenne à 25 p. 100 au-dessus des prix bruts équivalents aux États-Unis, selon une étude commandée par neuf grands transformateurs canadiens d'aliments. L'ex-président des Fabricants canadiens de produits alimentaires (FCPA) a dit au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, le 9 août 1988, que les prix négociés pour les tomates en Ontario étaient d'environ 35 p. 100 supérieurs aux prix américains, compte tenu du transport, du droit tarifaire et des taux de change. La comparaison des prix du maïs sucré canadien et du maïs américain révèle, a-t-il dit, que les prix des produits des États-Unis sont d'environ 10 p. 100 de moins que les prix canadiens.

Selon le Conseil, l'industrie des fruits et légumes dispose essentiellement de trois scénarios possibles : la concurrence nord-américaine, le statu quo ou les subventions.

Dans une large mesure, on pourrait assurer la compétitivité en faisant en sorte que les transformateurs aient accès à des matières premières à des prix nord-américains équivalents. Le développement de meilleures souches et l'amélioration des rendements contribueraient à la compétitivité. Cependant, la mise au point de meilleures souches et l'amélioration des rendements exigeraient un plus grand effort de recherche et de développement ainsi que de meilleures pratiques de gestion des récoltes de la part des producteurs. L'amélioration de l'efficacité des usines de transformation favoriserait aussi la compétitivité des transformateurs. Les normes techniques, qui offrent une certaine protection à l'industrie canadienne, pourraient également affecter la compétitivité en empêchant la rationalisation. L'ALÉ prévoit la tenue de consultations en vue de l'harmonisation des normes techniques. Cela devrait inciter l'industrie canadienne à rationaliser sa production afin de réaliser des économies d'échelle, quand il y a lieu.

Il est clair pour le Conseil que si l'on maintient le statu quo, les transformateurs canadiens éprouveront de sérieuses difficultés à faire face à la concurrence dans le nouveau contexte commercial. De telles difficultés pourraient entraîner : 1) la fermeture ou la relocalisation d'usines; 2) un rétrécissement du marché pour les fruits et légumes canadiens; et

3) une diminution du revenu des producteurs. Le Conseil ne croit pas que cela soit dans le meilleur intérêt des Canadiens.

On pourrait vanter les avantages du subventionnement de l'un ou l'autre des secteurs de la production et de la transformation ou des deux afin de leur permettre de conserver leur part de marché. Le Conseil rejette cette approche qui serait contraire à l'esprit de l'ALÉ. Une telle mesure pourrait également être contestée par les importateurs étrangers si on exportait l'un ou l'autre des produits en cause.

Le Conseil conclut que les organismes provinciaux de commercialisation doivent reconnaître que l'avenir du secteur primaire et celui de l'industrie de la transformation sont interdépendants. Il y va donc de l'intérêt des transformateurs et des producteurs de veiller à la compétitivité du secteur au Canada. Leur survie passe par une politique de coopération à long terme visant à favoriser la concurrence dans le nouveau contexte commercial.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- D'ici un an on crée un groupe de travail formé de représentants des gouvernements, des transformateurs et des producteurs en vue d'élaborer des méthodes pour que l'industrie de la transformation des fruits et des légumes ait accès à des matières premières au même prix que leurs concurrents des États-Unis. Industrie, Sciences et Technologie Canada et le ministère de l'Agriculture devraient s'efforcer de favoriser ce processus consultatif.
- Toute initiative ayant pour but d'harmoniser les normes techniques, comme le format des contenants, se fasse en consultation avec les transformateurs.

BLÉ

Au cours du processus consultatif, les fabricants de biscuits et les producteurs de pâtes alimentaires ont exprimé leur inquiétude au sujet des pratiques des organismes provinciaux du blé et de la Commission canadienne du blé en matière d'établissement des prix. Ils ont expliqué au Conseil qu'ils étaient en situation désavantageuse par rapport à leurs concurrents américains en raison d'un manque de souplesse du mécanisme canadien d'établissement des prix. Ces deux secteurs se sont

également dits préoccupés par l'arbitraire du mécanisme d'établissement des prix utilisé par les offices du blé au Canada.

Le Conseil est cependant conscient du fait que l'ALÉ n'affecte pas le gros des importations de pâtes, puisqu'il n'y avait pas de droit pour les principaux produits (produits contenant de l'eau et de la farine seulement) avant l'entrée en vigueur de l'Accord. D'autres produits, comme les nouilles, qui contiennent des oeufs, et les pâtes fourrées, bénéficiaient d'une certaine protection tarifaire.

Jusqu'à tout récemment, le Canada avait une politique du double prix pour le blé en vertu de laquelle les meuniers, les boulangers et d'autres transformateurs d'aliments du Canada payaient plus cher le blé (farine) servant à la transformation d'aliments au pays. Le système du double prix a été aboli le 1er août 1988 et remplacé par un prix unique établi par la Commission canadienne du blé pour une période de 60 ou de 90 jours et basé sur les prix des marchés nord-américains des denrées.

Bien que les transformateurs canadiens d'aliments estiment que l'établissement d'un prix unique pour le blé soit une mesure positive, ils n'en ont pas moins des réserves importantes au sujet du mécanisme utilisé par la Commission. Ainsi, le nouveau système a entraîné des prix du blé plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Par exemple, le prix (pour la période janvier à mars 1989) du blé dur ambré canadien, à Thunder Bay, s'établissait à 270,80 $ la tonne, tandis que le prix moyen (pour la semaine se terminant le 3 février 1989) du blé dur ambré à Minneapolis était de 228,50 $ Can la tonne. Par ailleurs, le prix du blé tendre en Ontario a été fixé à 221,20 $ la tonne comparativement à 182,70 $ Can au Michigan, le 6 février 1989. Ces prix plus élevés pour le blé canadien ont des répercussions directes sur les transformateurs d'aliments qui possèdent des meuneries et des répercussions indirectes, par le biais du prix de la farine, sur ceux qui n'en ont pas.

Le Conseil comprend aussi que les utilisateurs américains peuvent se procurer du blé aux prix demandés sur les bourses de commerce américaines au moment de l'achat. En outre, les acheteurs peuvent se procurer du blé à terme aux prix qui seront demandés à ce moment.

En l'occurrence, le Conseil est conscient que certaines initiatives mettant en cause les offices du blé sont en cours en vue d'étudier la possibilité d'adopter le système des prix quotidiens utilisé par les bourses de commerce aux États-Unis. Ces discussions sont un prélude à l'élimination des contrôles canadiens à l'importation, à une date encore indéterminée. Selon le Conseil, les commissions du blé devraient abandonner le système des prix « fixés » et vendre sur le marché national à des prix basés sur les prix demandés sur les bourses de commerce américaines le jour de la vente. Les utilisateurs de blé canadien bénéficieraient alors d'une parité de coût avec leurs concurrents américains.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- Les offices du blé du Canada vendent le blé aux meuneries canadiennes à des prix basés sur les prix demandés sur les bourses de commerce des États-Unis le jour de la vente.
- Les acheteurs canadiens puissent acheter du blé à terme des offices du blé aux prix demandés pour ce terme sur les bourses de commerce aux États-Unis le jour de la vente.

CHAPITRE QUINZE

L'industrie du vin

Selon l'Institut du vin canadien, les règlements provinciaux exigent que les investissements du secteur favorisent les usines provinciales et que l'on utilise, dans certaines provinces, du raisin cultivé localement, à des prix négociés par l'organisme de commercialisation. Cette situation a provoqué la fragmentation de l'industrie, une hausse des coûts de production et une perte de la souplesse nécessaire à la fabrication de vins de meilleure qualité. Pour compenser ces coûts plus élevés, l'industrie bénéficie d'une protection provinciale qui prend la forme de dispositions préférentielles relatives à l'inscription et à la distribution des produits et de marges plus élevées pour les vins importés.

Or, un comité du GATT en est venu à la conclusion que ces pratiques ne cadraient pas avec les obligations du Canada. Le Canada a donc conclu une entente avec la Communauté européenne, notre principal fournisseur de vins, en vue d'abolir progressivement l'écart par rapport aux vins européens, sur une période de 7 à 10 ans. En vertu de l'ALÉ, l'abolition progressive de l'écart de marge est également prévue sur une période 7 ans, mais à un rythme plus rapide au cours des deux premières années; au cours des douze premiers mois, la moitié de cet écart doit être éliminée.

L'Institut du vin canadien, dans une présentation détaillée au Conseil, a précisé que ses membres faisaient face à des coûts d'adaptation de 77 millions de dollars. L'élément le plus important touche l'amélioration de la productivité, pour un total de 36,6 millions de dollars. Selon l'Institut, 16,1 millions de dollars du montant total seraient nécessaires pour couvrir les indemnités de mise à pied et d'autres coûts liés à la fermeture d'installations viticoles. Dans sa présentation, l'Institut soutient également que les barrières au commerce interprovincial devraient être éliminées pour permettre une rationalisation de l'industrie; on insiste sur l'importance de permettre à l'industrie d'acheter des raisins de grande qualité à des prix internationaux concurrentiels.

Le Conseil est d'accord avec l'élimination des barrières au commerce interprovincial comme pré-requis d'une rationalisation de l'industrie. En ce qui a trait à la possibilité d'acheter des raisins à des prix internatio-

L'INDUSTRIE DU VIN : FAITS SAILLANTS

L'Institut du vin canadien a indiqué que l'industrie canadienne compte 47 compagnies exploitant 61 établissements vinicoles qui représentent des ventes au détail d'environ 700 millions de dollars par année. L'industrie détient environ 45 p. 100 du marché national, tandis que les vins d'Europe et des États-Unis se sont accaparés environ 50 p. 100 et 4 p. 100 respectivement du marché canadien. Le secteur, à l'exclusion des établissements de vente au détail, emploie environ 1400 personnes. Trois grandes sociétés – T.G. Bright & Co. Ltd., Andrés Wine Ltd. et Ridout Wines Limited (Chateau Gai) – exploitent un total de 20 établissements vinicoles et représentent 66 p. 100 de la production canadienne totale. Les entreprises vinicoles vont des petits producteurs artisanaux aux grandes entreprises ayant de nombreux établissements, en passant par les producteurs commerciaux de taille moyenne. Les provinces ont adopté des politiques établissant des préférences pour les vins de production provinciale. La Colombie-Britannique et l'Ontario, les provinces viticoles, exigent l'utilisation massive de raisins produits localement. Des organismes provinciaux de commercialisation fixent le prix des raisins. Les raisins excédentaires, principalement de l'Ontario, sont rachetés en vertu d'ententes fédérales-provinciales régies par la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

naux concurrentiels, le Conseil constate que les récents programmes mis au point par le gouvernement fédéral, en collaboration avec la Colombie-Britannique et l'Ontario, constituent une réponse partielle aux demandes de l'industrie. Les accords prévoient également que le développement du marché aidera l'industrie à informer les consommateurs sur ce qui se fait pour améliorer la qualité du vin. De telles initiatives devraient porter sur « l'image du vin » et aider l'industrie à maintenir sa part actuelle du marché au Canada. En outre, ces mesures offrent une compensation financière aux viticulteurs en vue de l'élimination des vignes qui ne sont pas rentables ou dont on ne veut plus. Cela soulagerait les établissements vinicoles qui subissent des pressions pour l'achat de raisins dont la qualité et la saveur ne répondent pas à leurs besoins.

Le Conseil reconnaît les efforts de l'industrie en vue de maximiser sa compétitivité internationale par l'entremise d'un programme de pro-

ductivité et les appuie. Le Conseil estime cependant que l'efficacité d'un tel programme est du ressort des provinces. Si l'on maintenait les barrières au commerce interprovincial, elles iraient à l'encontre des objectifs du programme et le rendraient largement inopérant. Puisque le Conseil estime qu'un tel programme est prématuré compte tenu des circonstances actuelles, il prie instamment l'Institut du vin canadien de poursuivre ses représentations en ce qui a trait à la nécessité d'éliminer les barrières au commerce interprovincial.

En conséquence, le Conseil recommande que :

- Les barrières au commerce interprovincial soient éliminées le plus tôt possible afin de respecter les mesures qui ont pour but de favoriser une rationalisation de l'industrie et d'améliorer la concurrence en vertu de l'ALÉ et du GATT.
- Industrie, Sciences et Technologie Canada entreprenne des consultations avec l'industrie viticole afin d'élaborer une stratégie concurrentielle visant notamment l'amélioration des activités de commercialisation et de promotion.

CONCLUSION

S'adapter pour gagner

Les Canadiens ont toujours eu à s'adapter au changement ... et les faits sont là pour démontrer qu'ils ont relativement bien relevé ce défi. Grâce à leurs efforts, les « quelques arpents de neige » de Voltaire ont engendré un niveau de vie qui fait l'envie de bien des pays. Ce siècle a vu le Canada passer d'une société agricole à l'ère industrielle, et s'imposer parmi les chefs de file mondiaux dans certains secteurs de pointe comme les communications.

Les Canadiens ne doivent cependant pas se reposer sur leurs lauriers. Les défis des dix prochaines années équivalent à ceux qu'ont dû affronter les générations précédentes – et ils exigent une action immédiate. Les Canadiens doivent relever ces défis s'ils veulent aborder le XXI^e^ siècle dans les meilleures conditions économiques, et ils ne sauraient se satisfaire de rien de moins. L'ALÉ n'est qu'un défi parmi d'autres, mais il offre un axe de polarisation qui permet aux Canadiens d'envisager tout un éventail de possibilités. Il jette un éclairage sur les mesures que les Canadiens doivent prendre. Il prouve que les Canadiens doivent commencer sans tarder à élever leur niveau général d'éducation. Ils doivent en particulier améliorer considérablement leur savoir mathématique, leur connaissance générale de la langue et leur bagage scientifique et technique. Les Canadiens doivent tirer davantage parti des possibilités de la technologie. Ils doivent repenser leur conception de la formation, et ce, sans plus attendre. S'ils veulent que leur pays puisse s'adapter aux nouvelles réalités économiques, les Canadiens doivent consacrer plus d'efforts à l'innovation, au transfert technologique et à la recherche-développement. Ils doivent modifier leur attitude, sur le plan économique, envers le reste du monde. Ils doivent chercher des possibilités d'exportation et les exploiter avec tout le dynamisme dont ils sont capables.

Malgré leur diversité apparente, ces questions de l'éducation, de la formation, de la technologie, de la R-D et de l'exportation ont pour élément commun l'attitude qu'elles présupposent. Pour le Conseil, la clé de la réussite future réside dans l'attitude des Canadiens. Si ces derniers veulent tirer parti des possibilités qu'offrent l'ALÉ ainsi qu'une économie de plus en plus globale, ils doivent changer d'attitude dans tous ces domaines. Voilà la première et la principale adaptation à réaliser.

Tous les éléments de la société doivent assumer leurs responsabilités face à ces changements, mais il revient plus particulièrement aux entreprises et aux travailleurs de faire les premiers pas. Les entreprises doivent adopter une attitude positive face aux marchés d'exportation; elles doivent se forger un « moral de gagnant » et passer immédiatement à l'action. Elles doivent consacrer leur énergie à tirer le meilleur parti possible de leurs ressources humaines et, à cette fin, élaborer une « culture de la formation ». Celle-ci doit intégrer l'innovation technologique permanente à laquelle les entreprises doivent aspirer. Par ailleurs, les travailleurs ont eux aussi des responsabilités à prendre. S'ils veulent s'adapter aux réalités nouvelles, ils doivent partager cette culture de la formation. Ils doivent chercher toutes les occasions d'améliorer leurs compétences et se préparer aux changements apportés par la technologie. Le contexte nouveau qui découle de ces défis offrira de plus grandes possibilités d'épanouissement personnel. Enfin, ces attitudes nouvelles doivent reposer sur un esprit nouveau de coopération entre les entreprises et les travailleurs. Les deux doivent unir leurs efforts pour que les entreprises canadiennes deviennent concurrentielles et gagnantes sur le marché international.

Aux yeux du Conseil, les divers pouvoirs publics ont incontestablement un rôle à jouer dans cette recherche de la compétitivité. Ils peuvent – et, en fait, doivent – instaurer un climat propice à l'épanouissement du secteur privé. Ils peuvent veiller par exemple à ce que le régime fiscal favorise la compétitivité. Ils peuvent faire en sorte que les entreprises disposent des renseignements et de l'aide dont elles ont besoin pour s'implanter sur les marchés extérieurs. Ils peuvent catalyser les divers changements nécessaires. Ils peuvent contribuer à instaurer la culture de la formation dont le Canada a besoin. Ils ne peuvent cependant forcer les Canadiens à relever les défis qui les attendent. Les Canadiens en sont venus à compter sur les pouvoirs publics pour qu'ils leur montrent la voie chaque fois qu'un important changement de société est en cause.

Le Conseil est d'avis que les Canadiens ont confié trop de responsabilités à l'État, des responsabilités qu'il revient au secteur privé d'assumer dans une large mesure. L'étude des questions abordées dans ce rapport amène le Conseil à souligner que c'est au secteur privé de prendre en charge la plupart des frais de formation et de recyclage de sa main-d'oeuvre. La négligence dont le secteur privé a fait preuve jusqu'ici dans ce domaine doit faire place à l'intégration de la formation à tout plan d'entreprise.

Les Canadiens ne parviendront à exploiter à fond les possibilités offertes par l'ALÉ que dans la mesure où ils amélioreront leur productivité. Au cours de la campagne électorale fédérale de 1988, les milieux d'affaires ont appuyé fermement l'ALÉ parce qu'il ouvrait au Canada un marché de 250 millions de personnes. Le Conseil tient cependant à répéter que les entreprises doivent agir sans plus tarder. Cette urgence tient en partie aux effets négatifs possibles de l'ALÉ; l'ampleur de ces

effets sera directement liée à la mesure dans laquelle les Canadiens bénéficieront des incidences positives de l'Accord.

Le Conseil est intimement persuadé que les Canadiens relèveront le défi. Les consultations approfondies que le Conseil a menées auprès du secteur privé – les GCSCE, les associations industrielles, les syndicats — ainsi qu'auprès des provinces et de divers ministères du gouvernement fédéral, ont renforcé sa confiance dans le dynamisme des Canadiens et leur capacité de s'adapter aux défis afin d'en sortir gagnants. De nombreux groupes ont indiqué au Conseil qu'à leur avis l'ALÉ n'entraînerait aucun problème d'adaptation important. Ils se déclaraient confiants dans leur capacité d'exploiter les possibilités offertes. Ils exprimaient cependant quelques préoccupations devant certains facteurs qui sont nuisibles à la compétitivité et qui le resteront si rien n'est fait à leur sujet.

Le premier sujet de préoccupation, sur lequel on a beaucoup insisté, est l'existence de barrières interprovinciales qui font obstacle à la mobilité de la main-d'oeuvre, aux achats et au commerce des biens et services. Le Conseil est d'avis lui aussi que ces barrières ont morcelé le pays, introduit des éléments d'inefficacité dans l'industrie et augmenté dans certains cas les prix à la consommation. Aux yeux du Conseil, ces barrières, qui entravent le Canada dans sa recherche de compétitivité, doivent être éliminées le plus vite possible.

Une autre mesure que l'État peut prendre pour instaurer un climat propice à la réussite des entreprises est d'imprimer une plus grande continuité à ses politiques et programmes. Les entreprises ne peuvent planifier une stratégie cohérente de R-D, par exemple, sans une relative stabilité des règles fiscales. Les modifications fréquentes du régime fiscal suscitent bien des plaintes auxquelles il convient, selon le Conseil, d'accorder plus d'attention. Dans l'élaboration d'une stratégie scientifique et technologique en général, le secteur privé souhaite qu'une plus grande cohérence préside aux politiques et programmes publics.

Autre thème fréquent des communications reçues par le Conseil, il est parfois difficile d'obtenir des renseignements sur les programmes d'aide à l'adaptation. Ces programmes sont au nombre de près de 400 et, malgré toute la coopération que de nombreux ministères fédéraux et provinciaux ont prêtée au Conseil, celui-ci doit admettre que ces renseignements ne sont effectivement pas toujours faciles à obtenir.

Lorsque l'ALÉ a été conclu et le Conseil établi, certains ont évoqué la possibilité que des programmes spéciaux d'adaptation soient mis en place. Comme l'indiquait la préface, le Conseil en est venu à la conclusion, après mûre réflexion, que cette solution ne serait ni réaliste, ni équitable. C'est pourquoi le Conseil a exposé dans ce rapport les grandes lignes d'une stratégie de changement, une stratégie qui repose sur la coopération entre tous les intéressés. Le rôle qui revient à l'État dans cette stratégie doit être de renforcer des programmes choisis, ceux qui se prêtent tout particulièrement à l'adaptation à l'ALÉ et à l'améliora-

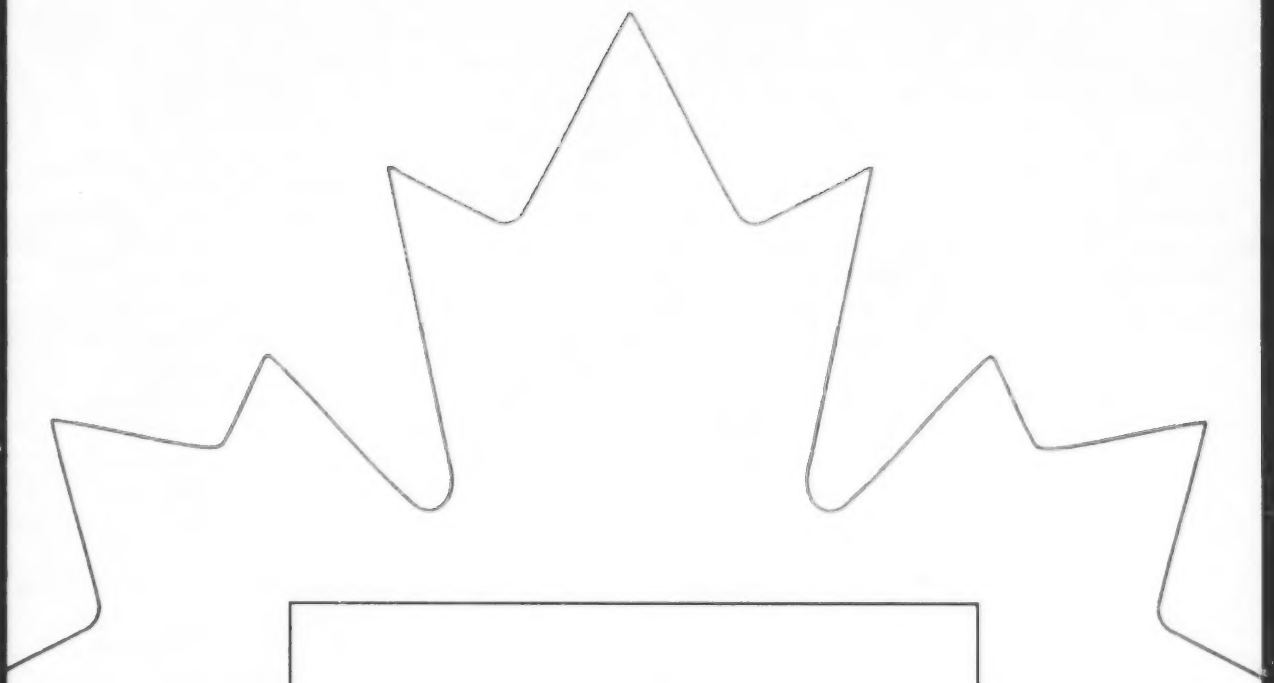
tion de la compétitivité du Canada. Un apport massif de fonds à des programmes nouveaux ne constitue pas la solution, aux yeux du Conseil.

Le Conseil estime toutefois qu'il convient de réorienter certains programmes. Il faut perfectionner et mieux utiliser les compétences des Canadiens, et c'est à cette tâche que tous les pouvoirs publics doivent consacrer leurs efforts. Parallèlement, le Conseil tient à rappeler que la protection dont disposent actuellement les personnes incapables de s'adapter doit être maintenue si nous voulons une société juste et équitable.

Au lieu d'accroître ses dépenses, l'État doit jouer un rôle de catalyseur. Il doit faciliter la coopération entre les entreprises et les travailleurs et aider le secteur privé à prendre ses responsabilités. Il doit aussi favoriser la coopération entre les diverses juridictions au Canada. Le Conseil a été nommé par le gouvernement fédéral et relève de lui. Tout au long de ses consultations, le Conseil a toutefois bénéficié de l'appui sans réserve des autres administrations publiques – et leur en est redevable. Le Conseil est conscient du fait que nombre de ses recommandations exigent, pour être mises en oeuvre, la coopération des divers gouvernements au Canada. Il les invite instamment à poursuivre cette voie de la coopération et à prendre ensemble les mesures nécessaires.

Bien des communications présentées au Conseil soulignaient que, comme la mise en oeuvre de l'ALÉ s'étalerait sur dix ans, certains défis et possibilités ne se préciseraient qu'avec le temps. On faisait donc valoir qu'un groupe devrait être chargé de suivre la situation et de se pencher sur les questions et les préoccupations nouvelles. Non seulement le Conseil souscrit à cette proposition, mais il juge indispensable d'établir un mécanisme de ce genre. Celui-ci jouerait un rôle essentiel non seulement dans le suivi des recommandations du Conseil, mais aussi dans l'aide à apporter aux Canadiens pour qu'ils puissent saisir les possibilités nouvelles.

En conclusion, le Conseil voudrait revenir sur la nature de ces possibilités – la première question à laquelle il s'est trouvé confronté dans l'accomplissement de son mandat. Ces possibilités ont une dimension globale. L'économie mondiale s'achemine rapidement vers la formation de trois méga-marchés: l'Europe, le Pacifique et l'Amérique du Nord. Le Canada doit de toute urgence relever les défis que présente cette évolution s'il veut « S'adapter pour gagner ».



Annexes

Annexe A
MEMBRES DU CONSEIL CONSULTATIF SUR L'ADAPTATION

A. JEAN DE GRANDPRÉ, CC, c.r., est président du conseil d'administration de la société EBC Inc. Il est chancelier de l'Université McGill et administrateur des sociétés suivantes : Bell Canada, Chrysler Canada Ltd., Northern Telecom Limitée, Seagram Company Ltd., Stelco Inc., Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie, Banque Toronto-Dominion, TransCanada Pipelines Limited, Chrysler Corporation et E.I. du Pont de Nemours & Co. M. de Grandpré, qui est de Montréal, est également actif au sein de nombreuses organisations professionnelles, éducatives et communautaires.

JALYNN B. BENNETT est vice-présidente, Développement, à la compagnie d'assurance-vie Manufacturers Life. Elle est présidente du Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur, secteur financier, et membre du Comité consultatif sur le commerce extérieur et du Conseil économique du Canada. M^me^ Bennett fait partie du conseil des gouverneurs de l'Université Trent en plus d'occuper un poste d'administrateur à la Laidlaw Foundation et à la St. Marys Cement Corporation.

GORDON E.M. CUMMINGS est président-directeur général de la société National Sea Products Limited d'Halifax, entreprise à laquelle il s'est joint en 1984. Ancien associé principal et expert-conseil en chef chez Woods Gordon, M. Cummings participe activement aux travaux de la Corporation des comptables en management du Canada depuis dix ans et il en fut le président en 1988-1989. Il est aussi membre du conseil d'administration de la société Cobi Foods Inc. et de la Fondation de l'Hôpital pour enfants Izaak Walton Killam.

JAMES A. MCCAMBLY est président de la Fédération canadienne du travail. Il a oeuvré au sein de nombreuses organisations et comités importants à l'échelle nationale, y compris le Conseil de développement de l'industrie de la construction, le Conseil consultatif canadien sur l'emploi et l'immigration et, entre 1974 et 1981, il a été

membre du Conseil économique du Canada. M. McCambly est aussi le président fondateur du Comité coordonnateur canadien du régime des rentes multi-entreprises.

NORMAN ERNEST WAGNER, OC, Ph.D., est président du conseil d'administration de la société Alberta Natural Gas Company Ltd de Calgary. Il a été président de l'Université de Calgary de 1978 à 1988. Il est l'un des fiduciaires du Alberta Heritage Foundation for Medical Research et membre du Conseil consultatif national sur la science et la technologie. M. Wagner est également administrateur des sociétés Angus Chemical Co. et Pacific Gas Transmission Co. et de plusieurs autres petites coentreprises. Il est président de la société Auxano Technologies International Inc. et président de la N.E. Wagner Associates Ltd, société-conseil en matière de nouvelles entreprises en coparticipation.

C.P. 1987-2707

DÉCRET CONCERNANT LE CONSEIL CONSULTATIF SUR L'ADAPTATION

Titre abrégé

1. Le présent décret peut être cité sous le titre Décret concernant le Conseil consultatif sur l'adaptation.

Interprétation

2. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent décret.

"Conseil" signifie le Conseil consultatif sur l'adaptation établi conformément à l'article 3 (Council).

"Secrétariat du Conseil consultatif sur l'adaptation" signifie l'entité organisationnelle du ministère de l'Expansion industrielle régionale créée pour aider le Conseil et les ministres à exercer leurs fonctions aux termes du présent décret (Advisory Council on Adjustment Secretariat).

"Ministres" signifie le ministre de l'Expansion industrielle régionale, le ministre d'Emploi et Immigration et le ministre du Commerce international (Ministers).

CONSEIL CONSULTATIF SUR L'ADAPTATION

3. (1) Par la présente est créé un comité appelé Conseil consultatif sur l'adaptation, comptant au plus cinq (5) membres, à l'exclusion des membres d'office devant être nommés par le Gouverneur en conseil, et parmi lesquels celui-ci doit désigner une personne pour exercer les fonctions de président du Conseil.

(2) Le président et deux (2) membres du Conseil nommés en vertu du paragraphe a) constituent un quorum aux fins d'exercice des fonctions dont le Conseil est investi aux termes du présent décret.

(3) Lorsque le président est absent ou est dans l'incapacité de s'acquitter de ses fonctions, ou encore si la charge de président est vacante, les ministres peuvent désigner un autre membre du Conseil pour exercer toute fonction du président.

4. (1) Les sous-ministres de l'Expansion industrielle régionale, d'Emploi et Immigration et du Commerce international sont membres d'office du Conseil.

(2) Si l'un des sous-ministres de l'Expansion industrielle régionale, d'Emploi et Immigration et du Commerce international est absent ou dans l'impossibilité d'agir, celui-ci peut déléguer ses fonctions à un agent soit du ministère de l'Expansion industrielle régionale, d'Emploi et Immigration ou des Affaires extérieures (Commerce international) du niveau de sous-ministre adjoint ou d'un niveau équivalent ou supérieur.

(3) Le dirigeant du Secrétariat du Conseil consultatif sur l'adaptation fait office de secrétaire exécutif du Conseil et sera nommé membre d'office du Conseil. Si le secrétaire exécutif est absent ou dans l'impossibilité d'agir, il doit déléguer ses fonctions de secrétaire exécutif du Conseil à une personne employée par le Secrétariat du Conseil consultatif sur l'adaptation.

(4) Les membres d'office ne sont pas autorisés à voter aux réunions du Conseil.

5. La conduite des affaires du Conseil doit être conforme aux politiques, procédures et méthodes que le Conseil peut établir afin d'assumer ses responsabilités.

6. Le Conseil doit tenir les registres et livres et rédiger les rapports sur ses activités que lui demandent les ministres.

7. Dans l'exécution de ses activités et l'exercice de ses fonctions, le Conseil fera appel au personnel du Secrétariat du Conseil consultatif sur l'adaptation pour les services de soutien et, dans la mesure où il le jugera nécessaire, utilisera le personnel, les installations et les services des ministères de l'Expansion industrielle régionale, d'Emploi et Immigration et des Affaires extérieures (Commerce international) qui pourront être à sa disposition afin qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités.

8. Le Conseil doit:

(a) étudier les possibilités qu'ont les entreprises canadiennes et les travailleurs canadiens de mieux exploiter les débouchés et de tirer le plus grand profit des avantages découlant de l'accès accru au marché américain par suite de l'Accord commercial Canada/États-Unis;

(b) déterminer les questions d'adaptation ou circonstances particulières que l'Accord commercial Canada/États-Unis soulève et suscite, y compris l'examen des programmes gouvernementaux d'aide aux mesures et initiatives d'adaptation et notamment, les programmes d'adaptation de la

main-d'oeuvre, d'aide à la compétitivité des industries, de remise de droits et de développement régional, et leur incidence sur des régions, collectivités, secteurs, entreprises et groupes de travailleurs donnés;

(c) recommander d'apporter aux modalités des programmes ou à leurs mécanismes d'exécution les changements qu'il juge appropriés et nécessaires pour les rendre plus efficaces, efficients et équitables en tant qu'instruments facilitant l'adaptation face aux débouchés et situations découlant de l'Accord commercial Canada/États-Unis;

(d) solliciter toute participation jugée pertinente par le Conseil;

(e) aider le gouvernement à assurer que les Canadiens prennent avantage des nouveaux débouchés qu'apporte l'Accord commercial Canada/États-Unis.

9. Se réunir au moins quatre fois par année afin de remplir ses responsabilités, ou plus fréquemment si le président du Conseil le juge nécessaire.

10. Le Conseil doit avoir terminé ses activités en juin 1989.

11. Tout membre du Conseil qui est, ou est susceptible d'être, dans une situation de conflit d'intérêts à l'égard de toute politique ou question ou de tout projet dont il pourrait tirer un gain personnel ou financier direct ou indirect et dont est saisi le Conseil doit immédiatement le signaler et s'abstenir de prendre part aux discussions, délibérations ou examens dont la politique, question ou projet fait l'objet.

Annexe C
LISTE DES PARTICIPANTS AUX TRAVAUX DU CONSEIL

ASSOCIATIONS ET ORGANISMES

Association canadienne d'exportation
Association canadienne de la technologie avancée
Association canadienne de l'industrie du caoutchouc
Association canadienne de l'électricité
Association canadienne de la construction
Association canadienne des transports urbains
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc.
Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires
Association canadienne des manufacturiers de fenêtres et portes
Association canadienne des fabricants de gros appareils ménagers
Association canadienne des fabricants d'équipement médical
Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières
Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
Association canadienne des conseillers en administration
Association canadienne des producteurs d'oeufs d'incubation à chair
Association canadienne des éleveurs de bétail

Association canadienne des fabricants d'échangeurs de chaleur et de chaudières
Association canadienne des techniques de l'information
Association canadienne des services pétroliers
Association canadienne des sidérurgistes
Association canadienne des entreprises de transformation de la volaille
Association canadienne des fabricants de chaussures
Association canadienne des villes mono-industrielles
Association canadienne du gaz
Association charbonnière canadienne
Association des banquiers canadiens
Association des brasseurs du Canada
Association des collèges communautaires du Canada
Association des compagnies de fiducie du Canada
Association des fabricants de meubles du Québec Inc.
Association des fabricants de pièces de véhicules automobiles du Canada
Association des industries aérospatiales du Canada
Association des industries des oléagineux de l'Ontario
Association des industries de l'automobile
Association des ingénieurs-conseils du Canada
Association des manufacturiers canadiens
Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada
Association des manufacturiers de chaussures du Canada
Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada
Association du panneau gaufré
Association minière du Canada
Association pétrolière du Canada
Bureau international du travail
Canola Crushers of Western Canada
Chambre de commerce du Canada, La
Chambre de commerce du Yukon
Citizen Action Group, Hamilton Help Centre Division
Commission canadienne du lait
Commission de commercialisation des légumes de la Colombie-Britannique

Conseil canadien des pêches
Conseil canadien du porc
Conseil canadien du commerce de détail
Conseil horticole du Canada
Conseil de l'imprimerie du Canada
Conseil des Indiens du Yukon
Conseil des industries forestières de Colombie-Britannique
Conseil du développement social de l'Ontario
Conseil du vin de l'Ontario
Conseil économique du Canada
Conseil national des autochtones du Canada
Fabricants canadiens de produits alimentaires
Fédération canadienne de l'agriculture
Fédération canadienne des producteurs de lait
Fédération canadienne des maires et des municipalités
Groupe de travail d'entreprises sur l'alphabétisation
I. Bernolak and Associates Incorporated
Institut C.D. Howe
Institut canadien des manufacturiers du vêtement
Institut canadien des centres de service des produits métallurgiques
Institut canadien des textiles
Institut du vin canadien
Mohawk College of Applied Arts and Technology
Mossop, CorneLissen & Associates
Office de commercialisation de la pomme de terre de l'Ontario
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
Prairie Implement Manufacturers Association
Resources Management Consultants Limited
Société des éleveurs de bovins canadiens
Société des fabricants de véhicules à moteur
Société des industries du plastique du Canada

ENTREPRISES

Brasseries Carling O'Keefe du Canada Limitée
Cambridge Towels

Canada Consulting Agency
Canadian Enterprises
Casco Incorporated
Catelli Incorporated
Central Soya
Chase Cattle Company
Corporation House Limited
Dominion Textile Incorporated
El Racimo Vineyards
Exeltor Incorporated
First Brands Holdings Corporation
Fishery Products International Limited
Ganong Bros. Limited
Grey, Clark, Shih and Associates Limited
Imperial Feather
Inglis Limitée Island Paper Mills Limited
J. Ford & Co. Limited
John F. Hepburn Limited
Les Vins Andrés Limitée
Maple Lodge Farms Agency
McCain Foods Limited
Morrison Lamothe Inc.
Office canadien de commercialisation des poulets
Omstead Foods Limited
Polysar Basic Petrochemicals
R.D. Hood Economics Incorporated
Reed Incorporated
Rieder Distillery Limited
Rolland Inc.
Société de développement industriel
St-Lawrence Starch Company Limited
Strathcona Paper Company
Sydney House
T.G.Bright & Co. Limited
United Oilseed Products Incorporated
WCI Canada Incorporated

MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX

Affaires extérieures Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Agriculture Canada
Approvisionnements et Services Canada
Banque fédérale de développement
Bureau des négociations commerciales
Bureau des relations fédérales-provinciales
Bureau du Conseil privé
Communications Canada
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
Conseil national de recherches du Canada
Consommation et Corporations Canada
Défense nationale
Emploi et Immigration Canada
Énergie, Mines et Ressources Canada
Environnement Canada
Finances Canada
Industrie, Sciences et Technologie Canada
Investissement Canada
Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest
Pêches et Océans
Revenu national – Impôt
Santé et Bien-être social Canada
Secrétariat d'État
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée
Société pour l'expansion des exportations
Statistique Canada
Travail Canada
Transports Canada
Travaux publics Canada

PROVINCES

Gouvernement de l'Alberta
Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
Gouvernement de l'Ontario

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Gouvernement de la Colombie-Britannique
Gouvernement de la Saskatchewan
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Gouvernement du Manitoba
Gouvernement du Nouveau-Brunswick
Gouvernement du Québec
Gouvernement du Yukon

GCSCE

Comité consultatif du commerce extérieur
Arts et industries culturelles
Automobile et aérospatiale
Chimie et pétrochimie
Matériel et services de communication et d'informatique
Matériel industriel, maritime et ferroviaire
Minéraux et métaux
Polysar Basic Petrochemicals
Poisson et produits du poisson
Produits agricoles, aliments et boissons
Produits et services énergétiques
Produits forestiers
Produits ménagers et de consommation
Services financiers
Services généraux
Textiles, chaussures et cuir
Vêtements et fourrures

SYNDICATS

Centrale des syndicats démocratiques
Centre canadien du marché du travail et de la productivité
Comité paritaire de l'industrie textile canadienne
Fédération canadienne du travail

Fédération des musiciens des États-Unis et du Canada

Fraternité internationale des ouvriers en électricité

Ontario Cloakmakers, Dress and Sportswear District Council (Union internationale du vêtement pour dames)

Sheet Metal Workers' International Association

Union internationale des opérateurs de machines lourdes

United Food and Commercial Workers of International Union

Annexe D
PRINCIPAUX PROGRAMMES FÉDÉRAUX D'ADAPTATION

La deuxième moitié des années 80 se caractérise par de profondes transformations de l'industrie et de l'emploi au Canada. Les Canadiens ont réussi à s'adapter aux réalités nouvelles, souvent en se perfectionnant ou en changeant d'emploi, mais l'État a facilité cette transition en offrant divers programmes d'adaptation.

De façon générale, les programmes fédéraux sont destinés aux travailleurs, à l'industrie ou aux collectivités. Ils visent à répondre à un large éventail de besoins, par exemple l'aide aux industries pour qu'elles soient en mesure de profiter de possibilités nouvelles grâce à l'utilisation de la technologie ou au développement des marchés d'exportation, et l'aide aux travailleurs pour qu'ils améliorent leurs compétences ou tirent parti de nouvelles possibilités d'emploi. Voici les principaux programmes fédéraux d'aide à l'adaptation.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Programme fédéral-provincial d'adaptation de l'industrie du raisin et du vin

Dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales, une aide est versée à l'industrie canadienne du raisin et du vin pour lui permettre d'améliorer sa compétitivité internationale. Le programme prévoit une aide à l'arrachage des ceps, à l'amélioration de la qualité et à la stabilisation des prix, ainsi qu'au développement du marché du raisin et du vin. Des accords sont en vigueur avec l'Ontario et la Colombie-Britannique.

Programme fédéral-provincial d'aide à la réorientation des producteurs de tabac

Ce programme aide les producteurs de tabac à se rationaliser ou à se reconvertir dans d'autres cultures. Les éléments relevant d'ententes fédérales-provinciales ou d'initiatives directes du gouvernement fédéral

comprennent : des activités d'expansion des récoltes ou des marchés; des projets de recherche; et le retrait des contingents de production du tabac. Des programmes sont en vigueur en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard.

AGENCE DE PROMOTION ÉCONOMIQUE DU CANADA ATLANTIQUE (APECA)

Action

Une aide financière est prévue afin de stimuler directement ou indirectement l'établissement, l'agrandissement, le soutien et la promotion de la petite et moyenne entreprise, et d'accroître le revenu gagné et les possibilités d'emploi dans la région de l'Atlantique. Ce programme offre une aide aux activités commerciales dans six grands domaines : assurance-prêts; bonification d'intérêt; études; aide à l'innovation; établissement de nouvelles installations; et agrandissement ou modernisation d'installations ou lancement de nouveaux produits.

Programme de promotion des fournisseurs de la région de l'Atlantique

Ce programme offre une aide afin d'accroître le nombre, la qualité et la capacité des entreprises de la région de l'Atlantique capables de devenir des fournisseurs concurrentiels auprès des organismes d'approvisionnement du secteur public ou sur les marchés intérieur et étrangers.

Ententes auxiliaires de développement économique et régional (EDER)

Ces ententes ont pour but de soutenir, dans un cadre fédéral-provincial, les projets contribuant au développement économique des provinces de l'Atlantique.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA (EIC)

Service d'aide à l'adaptation de l'industrie

Ce programme offre un cadre pratique et coopératif dans lequel employeurs et travailleurs sont invités à collaborer, avec l'aide d'un conseiller neutre, en vue de définir et résoudre les problèmes liés aux ressources humaines, aux technologies nouvelles, à la productivité, aux réinstallations ou aux licenciements.

Programme d'acquisition de compétences

Ce programme vient en aide aux travailleurs dont l'emploi est menacé par le changement technologique ou l'évolution du marché, ou qui viennent d'être licenciés pour cette raison. Les options comprennent : une aide aux employeurs pour qu'ils assurent la formation de leurs employés ou embauchent et forment des travailleurs qui viennent d'être licenciés par d'autres entreprises; des fonds en fiducie pour la formation, qui invitent employés et employeurs à établir et financer des fonds de ce genre, avec l'appoint d'une aide financière d'EIC; l'aide à la réinstallation et au déplacement; et le travail partagé, qui permet d'obtenir une aide financière lorsque la semaine de travail est réduite.

Programme lié aux pénuries de main-d'oeuvre

Ce programme aide les employeurs à dispenser aux travailleurs existants ou nouvellement embauchés une formation dans les domaines où il existe une pénurie. Les options comportent : la formation en milieu de travail, l'achat de formation et l'aide au déplacement et à la réinstallation.

Programme de développement des collectivités

Ce programme aide les collectivités qui cherchent à déterminer, à concevoir et à prendre des mesures visant à permettre l'adaptation aux changements structurels et économiques et à créer des emplois permanents. Ce programme est plus particulièrement destiné aux villes monoindustrielles ayant un problème de chômage chronique ou confrontées à un risque de fermeture de l'industrie dont elles dépendent. Les options mettent l'accent sur : l'aide aux petites entreprises, notamment à l'activité indépendante; le développement des entreprises; un fonds pour les initiatives communautaires; l'aide au déplacement et à la prospection; et l'achat de formation.

Programme canadien de réorientation des agriculteurs

Ce programme aide les agriculteurs et leurs familles qui ont perdu ou risquent de perdre leur exploitation agricole à s'adapter à un autre emploi grâce à des services de conseil, de formation, de réinstallation et de soutien du revenu.

Régime d'assurance-chômage

Ce régime protège les travailleurs canadiens qui sont victimes d'une interruption temporaire de revenu et vise à mettre en rapport les travailleurs sans emploi et les postes disponibles. L'article 39 de la Loi sur l'assurance-chômage permet d'offrir une aide aux travailleurs licenciés qui suivent

des cours approuvés. Aux activités prévues à l'article 39 s'ajoutent d'autres utilisations novatrices des budgets de l'A-C comme l'article 38, sur la création d'emploi, et l'article 37, sur le travail partagé, qui aide à éviter les licenciements en mettant sur pied une semaine de travail réduite et des prestations partielles d'A-C.

Programme national d'aide à l'innovation liée au marché du travail (Aide à l'innovation)

Ce programme appuie les initiatives liées au marché du travail grâce à des programmes pilotes, des projets de démonstration et d'autres activités visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Services des Centres d'emploi du Canada

Ces services aident les employeurs canadiens à trouver de la main-d'oeuvre et les travailleurs canadiens à obtenir un emploi en offrant des renseignements sur le marché du travail, des services de placement et des services de conseil dans 470 centres répartis dans tout le Canada.

SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS (SEE)

Financement des exportations

Ce programme vise à faciliter et développer les exportations canadiennes en offrant un financement aux acheteurs étrangers. Les fonds sont versés directement aux exportateurs canadiens pour le compte de l'acheteur-emprunteur, ce qui permet à l'exportateur d'être payé immédiatement.

Assurance à l'exportation

Ce programme facilite les exportations canadiennes en protégeant les entreprises canadiennes contre les risques présentés par les exportations et les investissements à l'étranger. Il permet aux exportateurs canadiens de gérer avec prudence les risques commerciaux et politiques associés au commerce international, et leur permet de s'attaquer avec plus de dynamisme aux marchés extérieurs.

MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

Mois canadien de l'Exportation

Le mois canadien de l'Exportation est une campagne fédérale-provinciale visant à sensibiliser les entreprises canadiennes aux marchés d'expor-

tation. Des conférences, colloques, ateliers, expositions et programmes médiatiques visent à faire savoir dans toutes les régions que « le Canada est bâti sur les exportations ». Parmi les diverses initiatives et manifestations spéciales prévues, mentionnons : Carrefour Export (entrevues individuelles entre représentants d'entreprises et spécialistes commerciaux provenant des missions canadiennes à l'étranger; ateliers et colloques sur des sujets d'intérêt pour les exportateurs); prix d'excellence à l'exportation (programme visant à honorer les meilleurs exportateurs canadiens, en coopération avec l'Association canadienne d'exportation, et à donner les gagnants en exemple).

Programme de développement des investissements (PDI)

Ce programme vient en aide aux investisseurs en puissance en leur offrant les services des délégués commerciaux et conseillers en investissement qui travaillent dans les missions aux États-Unis et à certains autres endroits. Les investisseurs peuvent obtenir des renseignements généraux sur la conjoncture au Canada, les contacts et les programmes d'encouragement aux niveaux provincial et municipal, le cas échéant. Des activités de promotion telles des colloques, des kiosques d'information dans les foires commerciales et des missions d'investisseurs choisis venant au Canada sont financées dans le cadre du PDI.

Stratégie nationale du commerce (SNC)

Cette stratégie offre un financement pour diverses activités de promotion des exportations, notamment WIN Export (fichier informatisé d'exportateurs), NEEF (nouveaux exportateurs aux États frontaliers), des études de marché (remplacement des importations aux États-Unis), un répertoire industriel-sectoriel (permettant de déterminer les produits exportables) et d'autres activités de promotion. La SNC contribue aussi à établir de nouveaux bureaux commerciaux pour répondre aux besoins de services accrus des entreprises canadiennes.

Programme de développement des marchés d'exportation (PDME)

Ce programme vient en aide aux exportateurs canadiens dans un certain nombre de domaines, notamment : l'aide aux visites, missions commerciales et foires ou expositions; les soumissions sur des marchés précis à l'étranger; et l'établissement de consortiums d'exportation et d'un bureau de vente permanent à l'étranger. Les activités entreprises à l'initiative de l'État ou de l'industrie donnent dans les deux cas droit à une aide financière. L'aide versée pour les activités lancées par l'industrie est remboursable en fonction du chiffre d'affaires qu'elles engendrent. Le PDME est administré par le ministère des Affaires extérieures de concert avec Industrie, Sciences et Technologie Canada.

Programme d'apports technologiques (PAT)

Les agents canadiens du PAT à l'étranger répondent aux demandes précises des entreprises canadiennes qui veulent trouver des sources de technologies nouvelles et explorer les possibilités de coentreprise ou d'exploitation sous licence. Le programme prévoit aussi une aide financière pour défrayer le coût de missions de courte durée, de visites et d'affectation de personnel à l'étranger pendant une période allant jusqu'à un an.

Services des centres du commerce extérieur

La nature de l'aide fournie dépend des besoins du client et peut prendre les formes suivantes : conseils sur la capacité d'exportation; renseignements sur les marchés étrangers; coordination avec les missions des Affaires extérieures à l'étranger; et aide financière par la mise en oeuvre locale du Programme de développement des marchés d'exportation (PDME). Ces centres relèvent conjointement du ministère des Affaires extérieures et d'Industrie, Sciences et Technologie Canada.

BANQUE FÉDÉRALE DE DÉVELOPPEMENT (BFD)

Financement des créances à l'exportation

Ce programme aide les petites et moyennes entreprises à financer leurs créances à l'exportation en offrant une garantie conditionnelle des lignes de crédit accordées par des institutions financières, moyennant la cession de ces créances.

Prêts à terme et garanties de prêt

Ce programme offre des prêts permettant de financer l'acquisition d'immobilisations, par exemple terrains, bâtiments, machines et équipement, ou l'achat d'une entreprise existante. Dans certains cas, des prêts à terme peuvent être accordés pour reconstituer ou accroître le fonds de roulement d'une entreprise lorsqu'il vient d'être entamé par des dépenses en immobilisations. Des prêts de fonds de roulement peuvent aussi être octroyés afin de financer une augmentation du chiffre d'affaires. La BFD peut enfin servir de garant pour un client dans ses transactions avec une banque à charte ou une autre institution financière.

INDUSTRIE, SCIENCES ET TECHNOLOGIE CANADA (ISTC)

Programmes de compétitivité industrielle

INITIATIVES POUR LA COMPÉTITIVITÉ SECTORIELLE

Ce programme aide l'industrie canadienne à devenir plus concurrentielle dans les secteurs qui offrent des chances appréciables de retombées économiques, grâce à un effort intensif de recueil d'information et d'analyse de besoins du secteur privé, que l'on vérifie en consultant ce dernier. Il aide l'industrie à supporter le coût d'études de marché et d'études de diagnostic, d'améliorations ou de transferts technologiques, de la promotion de l'investissement, de la recherche-développement et d'alliances stratégiques.

Technologies stratégiques

Ce programme offre une aide aux entreprises afin de faciliter des alliances visant à entreprendre des travaux de recherche-développement préconcurrentiels ou des applications technologiques de pointe, afin d'établir des capacités technologiques et de mettre les entreprises canadiennes en mesure de s'approprier des marchés futurs dans toute une gamme de secteurs industriels qui bénéficient directement des progrès de la biotechnologie, des technologies de l'information et des matériaux de pointe.

Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD)

Ce programme aide les entreprises canadiennes travaillant pour la Défense à exploiter les possibilités qui promettent un taux de rendement élevé mais représentent des risques appréciables pour l'entreprise. Une aide est versée au titre des frais admissibles suivants: projets de recherche-développement; l'établissement des entreprises canadiennes à titre de fournisseurs agréés; l'acquisition d'équipement perfectionné afin de moderniser ou d'améliorer des installations de fabrication; des études de marché ou de faisabilité.

Programme de mise en valeur des technologies (PMVT)

Ce programme permet d'offrir à des centres technologiques une aide financière dans le but d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'industrie canadienne, en particulier dans les petites et moyennes entreprises.

Programme de la microélectronique et du développement des systèmes

Ce programme offre une aide financière aux entreprises pour leur permettre de faire de la recherche-développement sur des produits et des systèmes de pointe dans le but d'améliorer le développement, le transfert, l'application et la diffusion de nouvelles technologies dans les domaines de la microélectronique et du développement des systèmes.

Programme de prêt aux petites entreprises (Loi sur les prêts aux petites entreprises)

Ce programme aide les entreprises nouvelles ou existantes à obtenir des crédits à moyen terme auprès de prêteurs de type classique afin de contribuer au financement d'immobilisations précises (par exemple l'établissement, l'amélioration ou la modernisation d'usines ou d'équipement de production). L'aide prévue en faveur de la région de l'Atlantique et de l'Ouest canadien dans le cadre de ce programme est dispensée par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest respectivement. Dans le cas de l'Ontario et du Québec, ce programme est administré par Industrie, Sciences et Technologie Canada.

Développement régional

Entente Canada-Québec sur le développement économique des régions du Québec

Programme de développement des entreprises

Ce programme offre une aide financière aux petites et moyennes entreprises de fabrication ou de service aux titres suivants : études, projets d'immobilisation, commercialisation, développement de l'entreprise et services communs visant à favoriser la diversification industrielle des régions québécoises dépendant des ressources naturelles. Une aide financière est aussi apportée à l'industrie du tourisme pour des immobilisations, des événements spéciaux, des études et des services en commun.

Programme d'amélioration de la productivité dans l'industrie manufacturière

Ce programme aide les entreprises de fabrication, notamment les petites et moyennes entreprises, à entreprendre des études et acquérir un équipement perfectionné pour renforcer la structure industrielle des régions centrales du Québec.

Programme pour la relance industrielle de l'Est de Montréal

Ce programme offre une aide aux petites et moyennes entreprises pour leur permettre de réaliser des projets d'immobilisation, des innovations et des études, ainsi que pour établir des services aux entreprises visant à renforcer et à diversifier le tissu industriel de l'Est de Montréal.

Fonds de développement du Nord (FEDNOR)

Ce programme offre une aide financière et une assurance-prêts aux petites entreprises pour des projets d'immobilisation, des activités de commercialisation, d'innovation et des études visant à produire d'importantes possibilités nouvelles de revenu et d'emplois dans le Nord de l'Ontario.

Ententes de développement économique et régional (EDER)

Ces ententes établissent un cadre à long terme de planification et de coopération fédérale-provinciale (territoriale) visant à répondre aux besoins spéciaux de développement économique de chaque région, tout en réduisant les disparités régionales. La responsabilité des EDER ainsi que de la plupart des ententes auxiliaires EDER, dans la région de l'Atlantique et l'Ouest canadien, a été transférée à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et au ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, respectivement. Industrie, Sciences et Technologie Canada garde la responsabilité d'un certain nombre d'ententes auxiliaires dans les domaines du tourisme, des sciences et technologie, et de l'industrie. Le même ministère est chargé d'administrer les ententes auxiliaires de développement régional avec l'Ontario et le Québec.

Programmes scientifiques

Programme canadien de bourses en sciences naturelles et en génie

Les bourse accordées dans le cadre de ce programme aux étudiants qui souhaitent continuer dans les sciences et la technologie visent à contribuer à la mise en place de l'assise scientifique et technologique et du personnel qualifié dont l'industrie a besoin.

Programme des centres d'excellence

Ce programme établit des réseaux de chercheurs dans tout le Canada afin qu'ils puissent mener des recherches de niveau international. Industrie, Sciences et Technologie Canada joue un rôle d'orientation à l'égard du programme, qui est administré par les trois conseils dispensateurs de subventions, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en

génie, le Conseil de recherches médicales du Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Prix Canada pour l'excellence en affaires

Ce programme couronne et fait connaître les résultats exemplaires obtenus par des entreprises canadiennes dans les catégories suivantes : petite entreprise; productivité; qualité; commercialisation; esprit d'entreprise; collaboration ouvrière patronale; innovation; invention; et design industriel.

TRAVAIL CANADA

Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA)

Le PATA est un programme fédéral-provincial d'aide aux travailleurs âgés de 55 à 64 ans qui, après de longs états de service, n'ont aucune perspective de réemploi à la suite d'un licenciement massif permanent. Les prestations sont déterminées au cas par cas, en fonction de divers facteurs qui comprennent notamment la rémunération antérieure et les prestations dont disposent les intéressés. L'aide fédérale est liée à une contribution financière de la province , et l'on cherche dans tous les cas à obtenir une contribution maximale de l'employeur.

CONSEIL DE RECHERCHES MÉDICALES DU CANADA

Le Conseil accorde des subventions pour soutenir et promouvoir les recherches fondamentales, appliquées et cliniques qui font progresser les connaissances en sciences de la santé dans les domaines d'intérêt national; soutenir et promouvoir l'application des recherches scientifiques à la prévention, au diagnostic et au traitement des maladies; mettre en place un réseau de chercheurs en sciences de la santé hautement qualifiés; et promouvoir la coopération entre l'industrie, les universités et les établissements de soins de santé afin de favoriser le progrès des connaissances et de leurs applications.

CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES DU CANADA (CNRC)

Programme d'aide à la recherche industrielle

Ce programme offre des conseils techniques, des orientations et une aide financière aux entreprises dont les activités peuvent être améliorées par la connaissance, l'accessibilité, l'acquisition, le développement et l'exploitation des technologies nouvelles.

CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES NATURELLES ET EN GÉNIE DU CANADA (CRSNG)

Le Conseil appuie la recherche de pointe en sciences naturelles et en génie dans les universités canadiennes en offrant des bourses de recherche et des bourses d'étude aux professeurs et aux étudiants. Il offre un programme qui encourage les entreprises à engager des personnes qui viennent d'obtenir leur doctorat. Il offre des projets de recherche dans des domaines jugés « stratégiques » pour l'avenir du Canada. Il finance les activités de recherche-développement entreprises en collaboration et les recherches en partenariat entre les universités, l'industrie et le secteur public.

CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES DU CANADA (CRSHC)

Le Conseil accorde des subventions de recherche en sciences humaines au titre de divers programmes, comme par exemple : des subventions à la recherche disciplinaire; des subventions à la recherche sur des questions d'intérêt national; des bourses d'études doctorales et postdoctorales; des subventions aux sociétés, revues et publications savantes et des subventions à la constitution de collections de bibliothèque et d'outils de recherche.

MINISTÈRE DE LA DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST (MDEO)

Programme de diversification de l'économie de l'Ouest

Ce programme favorise la mise au point de nouveaux produits, le développement des marchés, les technologies nouvelles, les améliorations de la productivité et le remplacement des importations afin d'aider l'Ouest canadien à diversifier son économie.

Initiative visant à promouvoir les achats dans l'Ouest

Cette initiative comporte plusieurs volets qui ont pour but d'accroître les achats fédéraux de biens et de services dans l'Ouest canadien.

Ententes auxiliaires EDER

Ces ententes ont pour but de soutenir, dans un cadre fédéral-provincial, les projets qui contribuent au développement de l'économie des provinces de l'Ouest.

Annexe E
ADAPTATION AU LIBRE-ÉCHANGE : AUTRES EXPÉRIENCES ET POLITIQUES

Au cours du processus consultatif, le Conseil s'est intéressé aux expériences positives d'adaptation au sein d'autres associations de libre-échange et aux politiques d'adaptation constructives adoptées par d'autres pays. Le Conseil en est venu à la conclusion qu'il serait utile d'examiner la façon dont d'autres pays se sont adaptés aux accords de libre-échange. Le Conseil estime en outre que les Canadiens peuvent tirer profit des politiques d'adaptation adoptées par d'autres pays industrialisés. Cette annexe présente l'expérience d'adaptation au sein d'autres associations de libre-échange et examine les politiques d'adaptation dans d'autres pays.

EXPÉRIENCE D'ADAPTATION DANS D'AUTRES ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE

Cette section examine la formation de la Communauté européenne (CE), les accords commerciaux entre l'Association européenne de libre-échange et la Communauté européenne (AELÉ / CE) et l'Accord entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour un resserrement des relations économiques afin d'illustrer l'expérience vécue dans d'autres secteurs.

La Communauté européenne

1958 - 1988

Le Traité de Rome de 1957 établissant la Communauté économique prévoyait l'élimination des tarifs intérieurs et d'autres restrictions au commerce et l'établissement d'un tarif extérieur commun et d'une politique agricole commune. D'autres dispositions du Traité prévoyaient l'établissement d'un système favorisant la concurrence et une procédure de coopération sur des questions d'économie nationale.

Le Fonds social européen et la Banque européenne d'investissement ont été créés pour permettre aux individus et aux entreprises de s'adapter au nouveau contexte commercial. Au cours de la période 1960-1968,

le Fonds social européen a versé quelque 26 millions de dollars en aide, tandis que la Banque européenne d'investissement consentait des prêts et des garanties pour un montant de 100 millions de dollars par année en moyenne au cours de la période 1958-1968. Cette utilisation relativement modeste de fonds découlait, du moins en partie, de bonnes conditions économiques et d'une situation stable au niveau de l'emploi. Éventuellement, les pays participants ont décidé de devancer les coupures tarifaires de 18 mois.

Bien qu'il faille user de prudence en attribuant les effets économiques positifs entièrement à l'intégration économique, il convient néanmoins de relever certains développements au sein des économies de la CE à la suite de cette intégration. Le volume du commerce entre les pays membres de la Communauté s'est accru de 347 p. 100 au cours de la période 1959-1969. La production réelle, la productivité et les salaires réels se sont accrus plus rapidement au sein de la Communauté qu'aux États-Unis au cours de la même période. En 1969, la production industrielle était de 84 p. 100 supérieure au niveau enregistré en 1958 au sein de la CE, comparativement à 64 p. 100 aux États-Unis et 39 p. 100 au Royaume-Uni (Lane, 1985, p. 19).

La Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande ont été admis au sein de la CE en 1973, et la Grèce s'est jointe à l'association en 1981, années qui ont coïncidé avec des difficultés économiques cycliques de la plupart des grands pays industriels. Dans le cas de la Grande-Bretagne par exemple, cette situation générale, combinée avec une compétitivité relative plus faible de l'économie britannique, a incité la Commission de la CE à offrir une aide financière substantielle à la Grande-Bretagne – environ 8 milliards de livres sterling en subventions et en prêts au cours de la période 1973-1982 — pour favoriser la restructuration industrielle et l'investissement. Au cours de la première moitié de 1982, les échanges avec la Communauté ont représenté 43 p. 100 du commerce mondial de la Grande-Bretagne, comparativement à un peu plus de 30 p. 100 en 1972. Entre 1972 et 1980, les exportations de la Grande-Bretagne à destination des autres pays membres de la Communauté se sont accrues de 28 p. 100 par année en moyenne et les importations, de 24 p. 100 (Commission de la CE).

L'Espagne et le Portugal se sont joints à la CE en janvier 1986. En mai de la même année, la Commission de la CE autorisait l'octroi de 207 millions de dollars du fonds d'aide sociale pour la formation de chômeurs au Portugal. Jusqu'au milieu de 1986, le Portugal a bénéficié d'une somme de 269 millions de dollars provenant du fonds de la Commission (Grayson, 1986). Les économies portugaise et espagnole se sont redressées depuis leur intégration au sein de la CE. L'économie portugaise a progressé de 4,3 p. 100 en 1986, comparativement à 3,3 p. 100 en 1985; ses exportations vers la CE ont représenté 68 p. 100 et 71 p. 100 du total des exportations en 1986 et 1987 respectivement.

Le taux d'inflation, qui atteignait 19,3 p. 100 en 1985, est tombé à 11,7 p. 100 en 1986 (Banque du Portugal, 1988). Les exportations des Espagnols vers la CE se sont accrues d'environ 50 p. 100 du total des exportations enregistrées en 1985, pour atteindre 61 p. 100 en 1986, tandis que les importations de l'Espagne en provenance de la CE s'établissaient à 48 p. 100 en 1986, comparativement à 35 p. 100 en 1985 (Dutrow, 1987).

1992

Le Marché intérieur de la CE est un programme destiné à éliminer, d'ici à 1992, tous les obstacles au commerce qui demeurent entre les pays de la CE. Le concept n'est pas nouveau au sein de la Communauté, puisque le Traité de Rome de 1957 jetait les bases juridiques en vue de la création du marché intérieur. En 1985, M. Jacques Delors, président de la Commission de la CE, soumettait au Conseil européen un Livre blanc sur la réalisation du marché intérieur en 1992, lequel prévoyait quelque 300 mesures destinées à compléter l'intégration européenne. Les mesures visent à établir ce que l'on appelle les « quatre libertés » entre les pays membres de la Communauté européenne : la libre circulation des gens, des capitaux, des marchandises et des services.

La Commission européenne a divulgué les résultats d'une étude commandée pour faire l'évaluation des avantages d'un marché unique (Cecchini, 1988). Ils montrent qu'après cinq ou six ans on peut s'attendre à un accroissement d'environ 5 p. 100 du produit intérieur brut et à une diminution de 6 p. 100 des prix. Cela ajouterait 200 milliards d'écus ou plus, exprimés en valeur de 1988 (environ 290 milliards de dollars Can), au produit intérieur brut de la Communauté. A moyen terme, on prévoit la création d'environ 2 millions d'emplois nouveaux.

L'Accord AELÉ / CE

L'Association européenne de libre-échange (AELÉ), créée en 1960, était une association de pays qui ne voulaient pas se joindre à la CE mais qui avaient toujours attaché une grande importance à leurs rapports avec la Communauté. Les pays membres de l'AELÉ avaient, dès 1966, aboli les barrières tarifaires entre eux, y compris les droits de douane et les quotas applicables à la plupart des marchandises, c'est-à-dire 3 ans plus tôt que prévu au calendrier négocié (Hurni, 1986).

En juillet 1972, la Communauté européenne et chacun des pays membres de l'AELÉ avaient signé une série d'accords de libre-échange. Les premiers accords visaient principalement une réduction générale des tarifs au cours d'une période de transition de moins de cinq ans, c'est-à-dire cinq réductions tarifaires de 20 p. 100 chacune (avec des exceptions pour certaines marchandises). Le processus s'est avéré beaucoup

plus facile que prévu et les problèmes structurels qui survinrent se rattachaient à d'autres facteurs, comme les effets du prix du pétrole ou l'augmentation de la concurrence à l'importation de la part de nouveaux pays en développement (Price, 1987, p. 19). Au cours de la période 1984-1986, les barrières techniques au commerce ont été réduites davantage et les contrôles frontaliers ont été simplifiés grâce à l'adoption du Document administratif unique. On a également réalisé des progrès dans d'autres secteurs, notamment en accroissant la coopération au chapitre de la recherche-développement entre les deux entités.

La dépendance commerciale qui s'est établie entre l'AELÉ et la CE ressemble à celle qui existe entre le Canada et les États-Unis. Les échanges avec l'Europe de l'Ouest ont traditionnellement dominé le commerce des pays de l'AELÉ. En 1987 par exemple, les pays de la CEE ont accaparé 55 p. 100 des exportations des pays de l'AELÉ et leur ont fourni 61 p. 100 de leurs importations.

Entente de rapprochement économique (CER) entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande

L'Entente de rapprochement économique (CER) entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande entrée en vigueur le 1er janvier 1983 avait pour objet d'éliminer les droits de douane entre les deux pays dès 1988 et les autres barrières commerciales au plus tard en 1995. Entre 1983 et le milieu de l'année 1988, les exportations de la Nouvelle-Zélande vers l'Australie se sont accrues de 118 p. 100, et celles de l'Australie vers la Nouvelle-Zélande, de 68 p. 100. Pour ce qui est de la place occupée par chacun des deux partenaires commerciaux, notons qu'en juin 1988 l'Australie venait au deuxième rang des marchés d'exportation de la Nouvelle-Zélande, avec environ 17 p. 100 des exportations.

Le succès de cette initiative a entraîné la révision de l'accord en 1988 afin d'éliminer les autres barrières non tarifaires avant le 1er juillet 1990, c'est-à-dire cinq ans plus tôt que prévu. Les autres changements importants comprennent l'intégration à l'accord de la plupart des industries de services à compter du 1er janvier 1989. Des protocoles d'entente ont aussi été établis afin d'harmoniser les politiques et les pratiques douanières, les lois commerciales, les normes ainsi que les règlements de certification et d'étiquetage.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Entente, il s'avère que le plus petit partenaire commercial — la Nouvelle-Zélande — a tiré de nombreux avantages et qu'elle éprouve peu d'effets négatifs. En Nouvelle-Zélande, on conçoit l'Entente comme un des mécanismes mis en place visant à rendre les entreprises concurrentielles dans une économie de marché. Après la signature de l'entente, la Nouvelle-Zélande n'a pas entrepris d'implanter d'importants programmes d'adaptation à grande échelle. De même, le gouvernement australien n'a pas adopté de programme particulier dans la foulée de l'Accord.

Résumé

Au cours des quelque dix premières années d'intégration de la CE, période au cours de laquelle une adaptation aurait pu être nécessaire, la CE a enregistré une croissance plus rapide de sa production réelle, de sa productivité et de ses revenus que ce ne fut le cas pour les États-Unis. Éventuellement, les réductions tarifaires ont été avancées de 18 mois. La Grande-Bretagne, le Portugal et l'Espagne, qui se sont joints un peu plus tard à la CE, ont également connu une période d'expansion commerciale au sein de la Communauté. Forte de ces résultats positifs et d'autres résultats, la Communauté a mis de l'avant le projet de marché intérieur afin d'éliminer les barrières commerciales restantes entre les pays de la CE avant 1992.

Les échanges commerciaux entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie se sont accrus sensiblement depuis l'entrée en vigueur de l'Entente de rapprochement économique entre les deux pays en 1983. Aucun des deux pays n'a mis en place de programme d'adaptation à grande échelle pour prendre avantage de l'Entente.

POLITIQUES D'ADAPTATION DANS D'AUTRES PAYS INDUSTRIELS

La plupart des pays industriels ont recours à une vaste gamme de politiques et de programmes pour faciliter l'adaptation. La présente section brosse un bref tableau des politiques touchant l'emploi et l'industrie en Suède, en Allemagne fédérale, au Japon et en Corée du Sud.

Suède

Politique de l'emploi

Depuis les années 1950, quatre principes semblent avoir guidé le développement économique de la Suède : une politique macro-économique fiscale et monétaire légèrement restrictive afin d'éviter une demande excessive et de faire échec aux tendances inflationnaires; une politique active touchant le marché du travail afin de parvenir au plein emploi, d'absorber le surplus de main-d'oeuvre et de favoriser une adaptation structurelle; une politique salariale « à caractère solidaire » favorisant l'égalité de salaire pour des travaux égaux et pour faciliter l'adaptation structurelle; et une politique de « bien-être capitaliste », qui suppose d'accroître la prestation de services sociaux (Standing, 1988, p. 3 et 4). L'approche suédoise cherche à concilier les objectifs de plein emploi et de stabilité des prix, à favoriser les changements structuraux et à réduire les effets sociaux négatifs.

La Commission nationale du marché du travail est un organisme

administratif central chargé des questions générales touchant la main-d'oeuvre et l'élaboration de la plupart des politiques et des programmes de main-d'oeuvre. La Commission se caractérise par le rôle important dévolu aux employeurs et aux employés. Les représentants des deux parties siègent au sein de comités de direction à tous les niveaux de l'administration de la main-d'oeuvre et de comités permanents qui ont pour mandat de faire de la recherche, de conseiller et de préparer diverses questions à discuter (Institut suédois, 1988). Les mesures de la Commission sont financées à même les impôts généraux et les contributions des employeurs, en l'occurrence une retenue de 2 p. 100 sur les salaires (Standing, 1988, p. 98).

Les mesures applicables au marché du travail comprennent la concordance entre les emplois offerts et les personnes qui cherchent un emploi; l'intervention sur la main-d'oeuvre en favorisant la formation et la mobilité professionnelle et géographique; et l'accroissement du nombre des emplois dans les entreprises par des subventions ou par la création directe d'emplois. Outre ces formes d'aide active, il y a aussi les indemnités d'assurance-chômage. En Suède, le régime est administré par des sociétés d'assurance-chômage étroitement liées aux syndicats et placées sous la surveillance de la Commission. Le gouvernement verse environ 95 p. 100 des indemnités dont 35 p. 100 sont financés par des crédits spéciaux approuvés par le Parlement, tandis que les autres 65 p. 100 proviennent d'un fonds dans lequel sont accumulés des droits de paye spéciaux versés par les employeurs (Jangenas, 1985, p. 54 à 56).

Une série de mesures législatives liées à l'emploi ont été proposées dans les années 1970, y compris la loi de 1976 visant la co-gestion du travail. Cette loi accorde aux sections locales des syndicats un droit d'accès à l'information, comme la politique des entreprises en matière d'emploi. L'un des aspects importants de cette loi est que patrons et employés doivent s'entendre sur des questions pertinentes aux relations ouvrières-patronales. Le syndicat peut également opposer un droit de veto à tout changement d'interprétation de telles ententes (Standing, 1988, p. 75).

Le Fonds de renouvellement permet aux employés de participer au règlement des questions relatives à l'emploi. Ainsi, la création d'un fonds de dépôt unique exigeait des compagnies qu'elles mettent de côté 10 p. 100 de leurs bénéfices nets en sus de 500 000 couronnes (environ 100 000 $ Can) en 1985 pour financer la formation des employés ou pour entreprendre des initiatives de recherche-développement. Le fonds se caractérise entre autre par le fait qu'on ne peut retirer d'argent sans le consentement du syndicat local. À la mi-octobre de 1986, quelque 1600 compagnies contributrices avaient donné leur accord en vue de l'utilisation de 1,3 milliard de couronnes. De ce montant, 500 millions de couronnes ont servi à l'éducation et au recyclage et 800 millions, aux activités de recherche-développement (Meidner, 1987).

Politique industrielle

L'un des principaux objectifs de la politique industrielle suédoise dans les années 1980 était d'interrompre la tendance à accorder un soutien coûteux aux industries en difficulté, comme la construction navale, l'acier, le textile et le vêtement. L'industrie suédoise a donc entrepris une période de changements industriels rapides, y compris l'élimination d'installations de production désuètes. À la suite notamment de coupures importantes dans le soutien aux chantiers navals, les coûts nets du soutien gouvernemental aux industries au cours de l'exercice 1986-1987 sont passés d'environ 10 milliards de couronnes à 6 milliards de couronnes (ministère de l'Industrie de Suède, 1988). Il y a vingt ans seulement, les chantiers navals de Suède venaient au deuxième rang au monde en importance, mais aujourd'hui, après une série de fermetures difficiles de plusieurs installations, les chantiers nationaux ne produisent que des navires militaires ou spécialisés.

La politique industrielle actuelle favorise le développement de la haute technologie et de la petite entreprise. Le soutien accordé à des entreprises de recherche-développement, à la promotion des exportations et à la petite entreprise a atteint plus de 50 p. 100 de l'aide gouvernementale totale versée aux industries au cours de la période 1982-1983 à 1986-1987, comparativement à 32 p. 100 au cours de la période 1977-1978 à 1981-1982.

La politique industrielle suédoise part du principe que la croissance et la compétitivité exigent un renouvellement continuel et des ajustements permanents. Les objectifs sont d'accroître l'efficacité; d'aider les industries à se perfectionner en vue de la création de produits nouveaux et meilleurs et d'atteindre un taux de transformation plus élevé; et de diversifier l'industrie grâce à la création de nouvelles entreprises. Ces objectifs font partie d'une stratégie globale, la politique industrielle touchant des secteurs comme l'éducation, la recherche, les communications et la fiscalité. Les directives de la politique industrielle suédoise tiennent compte de l'interdépendance de ces secteurs.

Allemagne fédérale

Politique de l'emploi

L'Ausbildung, un système de formation professionnelle issu d'une étroite collaboration entre entreprises et syndicats, serait la pierre angulaire du succès économique de l'Allemagne fédérale. Les industries allemandes considèrent qu'une main-d'oeuvre compétente constitue un élément vital pour la production de produits de pointe et de haute qualité. En 1987 seulement, l'industrie a consacré environ 35 milliards de marks à la

formation de 1,8 million de personnes dans le cadre du système Ausbildung (Fisher, 1988).

L'Institut fédéral pour l'emploi est un organisme gouvernemental tripartite et semi-autonome chargé d'élaborer des politiques actives pour le marché du travail en vue d'éviter et de réduire le chômage, d'assurer une main-d'oeuvre suffisante et de faciliter l'adaptation du marché du travail. Les travaux de l'Institut sont surtout financés par des contributions égales des employeurs et des employés. En 1988, le taux de la contribution était de 2 p. 100 du salaire pour l'employeur et pour l'employé, pour un total de 4 p. 100. (Ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation d'Australie, 1988).

L'institut a pour fonction importante de promouvoir la formation professionnelle. L'organisme accorde des subventions et des prêts à la formation professionnelle aux jeunes travailleurs qui ne peuvent s'autofinancer. L'autre fonction est de promouvoir la formation permanente ou le recyclage afin de mettre un terme au chômage ou pour l'acquisition de compétences supplémentaires. En outre, l'institut favorise la progression professionnelle en accordant des prêts de subsistance en période de formation. Cette aide permet aux chômeurs d'améliorer leurs compétences et de répondre aux exigences en constante évolution du marché du travail (Lexikon-Institue Bertelsman, 1988, p. 170 et 171).

On accorde également des subventions à ceux qui sont en chômage depuis longtemps, pourvu qu'ils consentent à se déplacer. Ces subventions comprennent un incitatif en espèces, le remboursement des frais de déménagement, une indemnité de subsistance et, dans certains cas, les frais de déplacement pour se rendre à une entrevue (Wonnacott et Hill, 1987, p.114).

Depuis 1927, l'Allemagne administrait un régime d'assurance-chômage, qui tombe aujourd'hui sous le coup de la loi de 1969 visant la promotion du travail. Les employés, à quelques exceptions près, doivent contribuer au régime. Les indemnités peuvent atteindre 68 p. 100 de la dernière paye nette, et peuvent être versées pendant une période maximale d'un an. Pour ce qui est des travailleurs plus âgés, la période d'indemnité peut atteindre 32 mois. Par la suite, ceux qui n'ont toujours pas d'emploi peuvent faire une demande « d'indemnité de chômage supplémentaire ».

Les syndicats d'Allemagne fédérale favorisent les changements structurels et l'adoption de nouvelles technologies. Ils perçoivent la réorganisation et la restructuration comme des moyens d'accroître la compétitivité des entreprises et d'éviter le déplacement d'ouvriers. L'une des principales préoccupations des syndicats est que les ouvriers dont les compétences peuvent devenir redondantes puissent se recycler (Schatz et Wolter, 1987, p. 54 à 57). En Allemagne fédérale, les relations industrielles sont caractérisées par un double système de juridiction : une négociation collective à l'échelle de l'industrie et des comités d'entreprise.

Les conventions collectives conclues par les syndicats ne sont pas centrées sur des questions spécifiques à l'entreprise, bien qu'elles imposent des normes minimales.

Le comité d'entreprise, élu par les ouvriers de l'entreprise et considéré comme étant indépendant du syndicat, constitue un mécanisme patronal-syndical de consultation. Toute entreprise comprenant cinq employés ou plus doit avoir un tel comité. Les comités d'entreprise ont le privilège de déterminer conjointement avec la direction la façon de régler les problèmes relatifs aux salaires, aux heures de travail, aux mises à pied et aux renvois (Schatz et Wolter, 1987, p. 57).

Politique industrielle

L'économie de l'Allemagne fédérale est devenue une économie de marché sensible aux considérations sociales, combinée à une forte gestion macroéconomique. Les politiques économiques du gouvernement constituent un cadre à l'intérieur duquel se déroulent les activités du marché. Par exemple, on a prévu un importante réforme fiscale pour 1990 afin d'améliorer tant la croissance que les possibilités d'emploi en réduisant le fardeau fiscal, ce qui aura pour effet d'accroître la capacité des entreprises de financer les investissements et d'améliorer la concurrence internationale.

L'un des éléments de la politique économique gouvernementale est d'inciter l'industrie à adapter sa capacité de production aux changements structurels. Le 1er juillet 1987, le gouvernement fédéral décidait de revoir son enveloppe d'aide au transport maritime et à la construction navale. On a éliminé les subventions à la construction versées aux armateurs allemands afin d'accorder à l'industrie de la construction navale un appui en fonction de la concurrence. Cette aide vise à compenser les inconvénients auxquels sont exposés les chantiers navals allemands par suite du versement de subventions dans d'autres pays. Toutefois, le budget des quelques années à venir prévoit une diminution de ce type d'assistance (OCDE, 1987).

La surcapacité des aciéries dans la Communauté européenne a incité l'industrie allemande de l'acier à adopter des mesures d'adaptation appropriées. Ainsi, le nombre total d'emplois dans le secteur est passé d'environ 204 000 personnes au début de 1980 à 135 000 à la fin de 1987. C'est d'ailleurs cette baisse brutale du nombre d'emplois qui a incité le gouvernement fédéral à accorder la priorité à la création d'emplois de remplacement dans sa politique de l'acier. L'industrie minière recevait depuis longtemps l'appui du gouvernement, mais depuis 1968, la majeure partie du financement sert à la promotion de l'adaptation par la réorganisation et la fermeture d'installations. Le soutien à l'industrie de l'aérospatiale est accordé à cette industrie parce que la recherche, le développement, les innovations et l'emploi sont importants pour l'Allemagne.

L'aide au développement régional dépend des changements structurels liés au secteur. Ainsi, des fonds fédéraux sont disponibles pour la promotion économique régionale, y compris l'aide aux régions durement touchées par les changements structurels.

Japon

Politique de l'emploi

La politique de l'emploi du Japon vise la réalisation et le maintien du plein emploi. Deux grands programmes soutiennent ces objectifs. Premièrement, le Régime de mesures de base pour l'emploi contient des politiques à moyen et à long terme afin d'éliminer les écarts entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre par suite d'une restructuration industrielle. Deuxièmement, le Plan annuel de l'emploi prévoit des mesures régionales d'emploi ainsi que des aspects à plus court terme du marché du travail (Institut japonais, 1988). Le Bureau de la sécurité d'emploi, qui est l'organisme central pour la planification et les opérations à l'échelon national du ministère du Travail, et les Bureaux de la sécurité de l'emploi public, au niveau local, sont responsables de la planification et de l'administration des programmes de main-d'oeuvre.

Il existe toute une gamme de programmes disponibles pour aider les personnes sur le marché du travail. Ils comprennent des services de développement des compétences des employés, un fonds de stabilisation de l'emploi qui offre des subventions aux employeurs et un régime d'assurance-chômage.

Les services pour le développement des compétences des employés comprennent aide et assistance pour la réalisation de programmes de formation dans le secteur privé et la promotion de la formation dans le secteur public. Un fonds de stabilisation de l'emploi subventionne les employeurs qui appliquent des mesures pour éviter le chômage ou pour stabiliser les emplois en cas de fluctuations économiques et de changements structurels. L'aide offerte comprend une subvention salariale qui couvre environ les trois quarts du salaire des travailleurs des petites et moyennes entreprises et les deux tiers du salaire des ouvriers des plus grandes entreprises, pourvu que les travailleurs s'inscrivent à un programme de formation et d'éducation. La personne qui perd son emploi peut être admissible à des indemnités d'assurance-chômage pourvu qu'elle accepte de travailler, qu'elle soit capable de travailler et qu'elle recherche activement un emploi. Les indemnités de chômage sont financées grâce à des primes versées par les employeurs, les employés et le Trésor national.

L'une des caractéristiques exceptionnelles du système d'emploi japonais est la pratique des emplois à vie; les entreprises embauchent des travailleurs, les forment et cherchent à les garder à leur service de

façon permanente. Le gouvernement offre un certain nombre d'incitatifs aux petites entreprises pour les aider à réaliser cet engagement (Travail Canada, 1982, p. 13). En outre, le salaire versé aux employés comprend des primes bi-annuelles pouvant être retranchées en période de difficulté économique. Cette souplesse permet souvent aux employeurs d'éviter les mises à pied.

La plupart des syndicats japonais sont constitués au niveau de l'entreprise, ce qui n'empêche pas la fédération des syndicats de coordonner les négociations collectives annuelles dans le secteur privé, lesquelles constituent l'offensive syndicale du printemps. Au niveau de l'entreprise, on observe cependant un mécanisme permanent de consultation qui favorise la coopération entre le syndicat et la direction. La plupart des entreprises ont adopté ce système afin d'améliorer les communications et la compréhension entre les deux parties au sujet de la production et des aspects qui ne relèvent généralement pas de la négociation collective (Travail Canada, 1982, p. 24).

Étant donné que les syndicats japonais sont constitués au niveau de l'entreprise, ils ont tout intérêt à renforcer la compétitivité de la compagnie. Les syndicats locaux sont ainsi en mesure de collaborer avec la direction afin de réaliser un objectif mutuellement avantageux. Dans ce contexte de coopération, les employeurs peuvent transférer des travailleurs à divers secteurs de l'usine ou à une autre usine, sans qu'il y ait beaucoup d'opposition de la part du syndicat. Quand les usines ne fonctionnent pas à pleine capacité, les travailleurs sont transférés plutôt que d'être mis à pied. Dans d'autres cas, les fabricants ont adopté des systèmes assouplis de fabrication en vertu desquels les travailleurs sont formés pour exécuter diverses tâches au sein d'une même entreprise (Dilorenzo, 1988).

Politique industrielle

Durant les années 1960, la politique industrielle japonaise a beaucoup évolué. D'abord, le débat des années 1960 sur la politique industrielle a favorisé les fusions à grande échelle pour renforcer la concurrence internationale. Ainsi, la fusion de Yawata et de Fuji Steel, qui visait à améliorer l'efficacité des entreprises, a également contribué à la concentration du marché. Bien que le gouvernement ne soit pas intervenu directement, il n'en a pas moins encouragé et soutenu la fusion (Komiya, Okuno et Suzumura, 1988, p. 61 et 303). En second lieu, le gouvernement est intervenu pour guider les tendances de l'investissement dans plusieurs secteurs, y compris l'acier, les fibres synthétiques, le raffinage du pétrole, la pétrochimie et les pâtes et papiers. Enfin, on a tenté d'intervenir politiquement pour coordonner la fabrication de produits entre compagnies et pour développer la coopération au niveau de la production. La loi de 1963 sur la modernisation des petites et moyennes entreprises visait à instaurer une taille appropriée et à coordonner la production.

Au cours des années subséquentes, la concurrence accrue à l'importation a incité le gouvernement à adopter des mesures pour réduire la surcapacité et pour se débarrasser des usines et des équipements inefficaces dans le secteur du textile. La loi de 1978 portant sur les industries structurellement déprimées a permis d'établir des cartels afin de réduire la capacité; le ministère du Commerce international et de l'Industrie avait alors coordonné la réduction de la capacité et offert des fonds pour l'élimination d'usines et d'équipement (Wonnacott et Hill, 1987, p. 117).

La construction navale est un autre exemple d'adaptation de la capacité amorcée et financée par les entreprises efficaces du secteur. L'Association de stabilisation des chantiers navals, créée en décembre 1978, a acheté de l'équipement et des terres appartenant à des entreprises inefficaces pour ensuite les éliminer ou les revendre. L'argent consacré à l'acquisition d'équipement d'entreprises inefficaces provenait d'entreprises efficaces du secteur. Cette façon de lever des fonds a permis de partager le fardeau des coûts d'ajustement des entreprises inefficaces entre les entreprises efficaces.

Corée du Sud

Politique de l'emploi

La clé de la politique de l'emploi de la Corée du Sud est une question d'attitude face à la formation professionnelle. La planification et la supervision de la formation professionnelle relève très largement du ministère du Travail et de son Bureau de la formation professionnelle (Dawkins, 1988). On compte trois types de formation professionnelle en Corée : publique, interne et « autorisée ». La formation publique porte sur les compétences professionnelles qu'il est difficile d'acquérir en usine, comme la formation pour des postes associés à l'exportation et aux technologies de pointe. L'accent est cependant passé des programmes gouvernementaux aux activités de formation mise de l'avant par les entreprises. La formation interne est offerte au niveau opérationnel par les entreprises elles-même ou par des centres inter-usines. En outre, quelque 50 organismes de formation à but non lucratif offrent des programmes de formation professionnelle, principalement dans le secteur des services. Au total, 62 000 personnes ont reçu une formation dans le cadre de ces systèmes en 1986.

Il existe également un système de prélèvement sur la paye en vue du financement de la formation. Les entreprises visées par la loi sur la formation professionnelle doivent soit soumettre un plan de formation, soit verser une cotisation. En 1986, la cotisation moyenne pour l'ensemble des industries s'est élevée à 1,63 p. 100 des salaires. Le montant maximal de la cotisation est fixé, pour toute entreprise, à 2 p. 100 de la masse

salariale de l'employeur (Ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation d'Australie, 1988).

La formation technique de la main-d'oeuvre et l'accroissement du nombre d'emplois industriels dépendent de programmes visant à utiliser efficacement les ressources humaines compétentes, à favoriser l'instauration d'un dialogue constructif entre syndicats et patrons, et à revitaliser les syndicats au niveau industriel (ministère de l'Industrie et de la Culture de Corée, 1988).

En Corée, les relations ouvrières-patronales ont subi l'influence de la loi de 1980 pour la création de comités patronaux-syndicaux. Depuis son entrée en vigueur, le nombre d'entreprises ayant un comité s'est accru constamment. Les comités travaillent à l'amélioration des relations entre travailleurs et gestionnaires (Conseil de planification économique de Corée, 1986, p. 186).

Politique industrielle

L'évolution de la structure industrielle de la Corée du Sud résulte d'une combinaison de mesures économiques lancées par le gouvernement afin de créer un cadre pour les forces du marché. Certaines études empiriques laissent toutefois entendre que l'intervention de l'État et l'intégration sélective aux marchés mondiaux ont également été des facteurs importants (Michell, 1988, p. 5).

Entre 1960 et 1969, le PNB de la Corée du Sud s'est accru annuellement de près de 9 p. 100. Une bonne partie de la croissance initiale reposait sur une réponse à la demande intérieure par l'accroissement du taux d'utilisation des ressources existantes. Les conditions économiques généralement bonnes qui prévalaient au Japon à ce moment ont permis aux entreprises japonaises de sous-traiter à la Corée des travaux exigeant surtout de la main-d'oeuvre.

Depuis 1968, le gouvernement a stimulé l'industrie de la machinerie et de l'électronique. Dans le cadre de cet effort, un certain nombre d'usines majeures ont été construites, le projet le plus éclatant étant l'usine intégrée de fer et d'acier (POSCO), caractérisée par sa conception efficace et efficiente et par son utilisation intensive de main-d'oeuvre. On dit que POSCO utilisait la moitié moins de main-d'oeuvre par tonne de fer et d'acier que la British Steel. En outre, le plan de 1972 pour l'industrie lourde et l'industrie des produits chimiques avait identifié six industries de pointe : l'acier, les produits chimiques, les métaux non ferreux, les machines, la construction navale et l'industrie de l'électricité. L'objectif était de porter la proportion de marchandises lourdes et de produits chimiques exportés à 65 p. 100 en 1981 (Michell, 1988, p. 53).

Avant l'entrée en vigueur de la loi sur le développement de l'industrie en 1985, le gouvernement a tenté d'aider au développement industriel en choisissant des industries de pointe et en leur offrant des mesures pré-

férentielles en matière d'autofinancement, d'exemptions fiscales et d'autres politiques d'aide directe. Toutefois, cette politique sélective a empêché l'établissement d'une structure industrielle équilibrée en imposant des contraintes au système de marché. La loi encourage aujourd'hui les industries à se restructurer en maximisant les initiatives privées.

Cherchant à créer une structure industrielle concurrentielle, le gouvernement coréen a adopté en 1985 une autre loi pour favoriser le démarrage de plusieurs petites et moyennes entreprises. En vertu de la loi, ces entreprises, établies en milieu rural ou dans des secteurs à haute technologie, bénéficiaient d'exemptions fiscales pour une période de trois ans (Office de planification économique de Corée, 1986, p. 98).

Le Plan de développement économique et social pour la période 1982-1986 redéfinissait les responsabilités du gouvernement et du secteur privé au sein de l'économie. Si on fait exception d'un nombre limité de grands projets, les décisions d'investissement ont été laissées au secteur privé, le gouvernement se bornant à offrir le cadre nécessaire et jouant un rôle plus important dans le développement social, technologique et de la main-d'oeuvre.

Le sixième plan quinquennal (1987-1991) comprend quatre principes de politique : favoriser la concurrence au pays, élargir l'accès au marché coréen, accroître l'efficacité du gouvernement et faire le meilleur usage possible des ressources naturelles, financières et humaines.

Conclusion

On peut tirer au moins deux conclusions importantes des politiques de l'emploi et des politiques industrielles adoptées par les quatre pays examinés dans cette section :

- Les relations ouvrières-patronales constituent un mécanisme efficace pour l'établissement de la consultation et de la coopération. Ainsi, on perçoit les changements structuraux comme une façon d'accroître la concurrence des sociétés et d'éviter les possibilités de mises à pied.
- Pour ce qui est des politiques industrielles, la Suède, l'Allemagne et le Japon ont pris des mesures draconiennes pour éliminer leur surcapacité et leurs installations de production désuètes. En Corée, la politique est passée d'un soutien industriel sélectif à des mécanismes de marché basés sur des initiatives privées.

Il faut cependant préciser que l'expérience en matière de politiques d'adaptation dans un pays n'est pas nécessairement applicable à un autre pays. Il est difficile pour un pays d'imiter des politiques étant donné la

diversité des systèmes politiques, des institutions économiques et des spécificités culturelles en cause (OCDE, 1988).

BIBLIOGRAPHIE

Banque du Portugal. « Portuguese Economy in 1987 », *Report of the Council of the Board*, Lisbonne, 1988.

Cecchini, M. *The Advantages of the European Single Market (1992 Objective)*, Commission européenne, 1988.

Commission de la Communauté européenne. *Britain in the Community 1973-1983: The Impact of Membership*, Londres.

Dilorenzo, T.J. « U.S. Auto Unions Can Learn From Japan's Labour Relation System », *The Jama Forum*, 6.3: p. 3, 1988.

Dutrow, R.E. « The Promise and Perils of Spain's EC Accession », *Foreign Agriculture*, novembre 1987, ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Fisher, A. « A Success Story Called Training », *Financial Times*, 25 août 1988, Londres.

Grayson, G.N. « Portugal's New Link with Europe », *Current History, A World Affairs Journal*, p. 373, novembre 1986.

Hurni, B. « EFTA-EC Relations: Aftermath of the Luxembourg Declaration », *Journal of World Trade Law*, 20.5:, p. 497, octobre 1986.

Institut japonais du travail. *Employment and Employment Policy*, Tokyo, 1988.

Institut suédois. *Swedish Labour Market Policy*, Stockholm, avril 1988.

Jangenas, B. *Swedish Approach to Labour Market Policy*, L'Institut suédois, Stockholm, 1985.

Komiya, R., M. Okuno et K. Suzumura. *Industrial Policy of Japan*, Tokyo, 1988.

Lane, A.W.A. *Economic Integration – Some Aspects of the European Experience*, Ottawa, 1985.

Lexikon-institute Bertelsman. *Facts About Germany*, République fédérale d'Allemagne, 1988.

Meidner, R. « Renewal Funds: A Swedish Innovation », *Economic and Industrial Democracy*, 8:, pages 237 à 242, 1987.

Michell, T. *From a Developing to a New Industrial Country: The Republic of Korea, 1961-1982*, Bureau international du travail (BIT), Genève, 1988.

Ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation d'Australie. « Industry Training in Australia: The Need for Change », 1988.

Ministère de l'Industrie. *Swedish Industry and Industrial Policy*, Stockholm, 1988.

Ministère de l'Industrie et de la Culture de Corée. « Social Development and Quality of Life », *A Handbook of Korea*.

Office de planification économique de Corée. *Economic Survey: Annual Report of the Korean Economy*. Gouvernement de la République de Corée, 1986.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Examen annuel des politiques industrielles et situation de l'industrie*, Allemagne, 1987.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Groupe de travail sur l'emploi. *Mesures d'aide aux travailleurs déplacés par suite d'un changement structurel*, Rapport du Comité d'évaluation n° 1, 1988.

Price, V.C. *Free Trade Areas, The European Experience: What Lessons for Canadian – U.S. Trade Liberalization*. Institut C.D. Howe, Observation n° 31, 1987.

Schatz, K.W. et F. Wolter. *Structural Adjustement in the Federal Republic of Germany*, Étude du BIT, Genève, 1987.

Standing, G. *Unemployment and Labour Market Flexibility in Sweden*, Genève, 1988.

Travail Canada. *L'expérience japonaise : relations industrielles du Japon moderne*, Ottawa, 1982.

Wonnacott, R.J. et R. Hill. *Canadian and U.S. Adjustment Policies in a Bilateral Trade Agreement*, Comité canado-américain, Institut C.D. Howe et l'Association de planification nationale, Toronto et Washington, D.C., 30 mars 1987.

Annexe F
PERSONNEL DU CONSEIL CONSULTATIF SUR L'ADAPTATION

Président
A. Jean de Grandpré

Membres
J.B. Bennett
G.E.M. Cummings
J.A. McCambly
N.E. Wagner

Membres d'office
A. Kroeger
G. Lussier
H.G. Rogers
G.E. Shannon

Secrétaire exécutif
J.M. MacKillop
L.M. Russell

Secrétariat
P. Bussy, conseiller principal
J. Alam, conseiller principal en économie
A. Lyon, conseiller spécial
P. Slinn, conseiller spécial
L. Legault, adjointe administrative

Traitement de texte
S.E. Barnes
R. Ladouceur
J. Lance
F. Ste-Marie
K. Stewart
C. Tassé

Révision
Pierre Landry, Émile Carrier

Traduction
Société Gamma

Sommaire du rapport
Hynes, Haslip and Partners

Communications
Sydney House

Production
Pauline Johnston

Couverture
Heath and Associates

Typographie
Nancy Poirier Typesetting Ltd.

Impression
Webcom